Naciones Unidas A/71/410–S/2016/809



Asamblea General Consejo de Seguridad

Distr. general
28 de septiembre de 2016
Español
Original: inglés

Asamblea General
Septuagésimo primer período de sesiones
Tema 51 del programa
Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Consejo de Seguridad
Septuagésimo primer año

Cartas idénticas de fecha 22 de septiembre de 2016 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

La Unión Africana es un asociado regional clave de las Naciones Unidas a la hora de hacer frente a los problemas que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. En la actualidad, más de la mitad de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas están desplegadas en África. Esas misiones, en las que presta servicio el 83% de todo el personal uniformado desplegado por las Naciones Unidas, reciben el 86% de los recursos aprobados para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas también brindan un apoyo considerable a la Misión de la Unión Africana en Somalia, por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia. De hecho, las Naciones Unidas han prestado apoyo a la mayoría de las operaciones establecidas o autorizadas por la Unión Africana desde su establecimiento en 2002. Cuatro de esas misiones posteriormente pasaron a ser misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Durante mucho tiempo, las misiones de la Unión Africana han carecido de apoyo previsible y sostenible, incluido el financiero. En los últimos procesos de transición de misiones se determinó que ese era un problema importante, lo que me llevó a presentar una propuesta para emprender, junto con la Unión Africana, un examen y evaluación de los mecanismos disponibles para financiar y apoyar las operaciones de paz que lleve a cabo la Unión Africana con un mandato del Consejo de Seguridad. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana acogió con beneplácito esa propuesta en su comunicado de 26 de septiembre de 2015. El Consejo de Seguridad y la Asamblea General indicaron, en la Declaración de la Presidencia del Consejo de 25 de noviembre de 2015 (S/PRST/2015/22) y la resolución 70/268 de la Asamblea, de 14 de junio de 2016, que aguardaban con interés los resultados de ese examen.

16-16788 (S) 191016 251016





El examen analizó el apoyo externo prestado a las 12 operaciones de paz establecidas o autorizadas por la Unión Africana hasta la fecha. Se examinaron también consideraciones conexas relativas a la doctrina, la capacidad, la protección y la seguridad, los derechos humanos y la rendición de cuentas. Le agradecería que tuviera a bien señalar el informe a la atención de los Estados Miembros para que ayude a adoptar decisiones bien fundamentadas sobre las cuestiones relacionadas con el apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana y la colaboración más amplia entre las dos organizaciones en la esfera de la paz y la seguridad. El informe también fue señalado a la atención del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana por la Presidenta de la Comisión de la Unión Africana.

(*Firmado*) **BAN** Ki-moon

Informe sobre el examen conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas acerca de los mecanismos disponibles para financiar y apoyar las operaciones de paz de la Unión Africana autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

I. Introducción

1. La Unión Africana, las Naciones Unidas y la comunidad internacional en general han reconocido desde hace mucho tiempo que la colaboración siguen siendo el medio más eficaz para responder a las múltiples amenazas a la paz y la seguridad en África. Durante el último decenio, ha venido apareciendo un número cada vez mayor de mecanismos que refuerzan la colaboración entre las dos organizaciones y aprovechan sus respectivas ventajas comparativas en la esfera de la paz y la seguridad[1]. En 2014, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas destacó la importancia de "seguir fortaleciendo la cooperación y desarrollando su asociación efectiva con el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, para hacer frente a los problemas comunes de seguridad colectiva existentes en África"[2]. De manera análoga, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana ha declarado que la Unión Africana y las Naciones Unidas son mutuamente dependientes y comparten un interés estratégico en el establecimiento de una estrecha relación de trabajo[3].

2. El carácter cambiante de los conflictos armados en el continente ha venido obligando cada vez más a la Unión Africana y las Naciones Unidas a adaptar sus operaciones de paz para hacer frente a la evolución de los problemas y las amenazas. Los principales factores determinantes de los últimos conflictos armados de África son las transiciones de gobierno impugnadas, el extremismo violento y los enfrentamientos entre Estados. Los conflictos resultantes a menudo se han librado entre partidos escindidos en facciones y se han caracterizado por la violencia en gran escala contra la población civil, que abarca violaciones graves de los derechos humanos y el derecho humanitario; el surgimiento de diversos agentes que utilizan tácticas asimétricas, entre ellas los ataques contra el personal de mantenimiento de la paz; la influencia creciente de las actividades de la delincuencia organizada transnacional; y la compleja interrelación entre algunas guerras entre Estados y diversos conflictos armados en los que participan agentes no estatales.

3. Desde 2003, en el marco de la estructura africana de paz y seguridad, la Unión Africana ha dirigido o autorizado una docena de operaciones de apoyo a la paz en respuesta a algunos de esos conflictos armados. Esas operaciones, si bien demostraron la voluntad política de la Unión Africana para conjurar las principales amenazas a la paz y la seguridad, también padecieron una serie de deficiencias de capacidad y problemas recurrentes, derivados en parte de la escasez de fondos de la

[1] S/PRST/2010/21.
[2] S/PRST/2014/27, cuarto párrafo.
[3] Posición Común Africana sobre el Examen de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (PSC/PR/2(DII)).

Unión. Las Naciones Unidas, junto con otros asociados externos, ha prestado apoyo a la mayoría de las operaciones de paz de la Unión Africana. Ese apoyo, sin embargo, siempre ha tenido carácter *ad hoc* y, en el caso de que prestaron las Naciones Unidas, fue autorizado, en función de cada caso, por el Consejo de Seguridad de la Organización. Por consiguiente, la Unión Africana ha pedido en repetidas ocasiones que se proporcione financiación flexible, previsible y sostenible para las operaciones de paz, incluso mediante el uso de cuotas de la Unión Africana y las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad, después de celebrar un debate abierto de alto nivel sobre las relaciones entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, reconoció en su resolución 1809 (2008) la necesidad de mejorar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las organizaciones regionales cuando llevaban a cabo misiones de mantenimiento de la paz con un mandato de las Naciones Unidas. En los años subsiguientes, el Consejo de Seguridad reafirmó esa opinión en numerosas ocasiones.

4. El principal objetivo del examen conjunto es evaluar los mecanismos disponibles para financiar y apoyar las operaciones de paz establecidas o autorizadas por la Unión Africana a fin de llegar a un entendimiento común sobre cómo ha evolucionado la colaboración de la Unión Africana y las Naciones Unidas en ese aspecto de las operaciones de paz y determinar y aprovechar las mejores prácticas. El Secretario General propuso por primera vez realizar el examen conjunto en enero de 2015, tras un estudio de la experiencia adquirida en la transición de las misiones en la República Centroafricana y Malí (véase S/2015/3). El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, en su informe (A/70/95-S/2015/446), apoyó esa propuesta y señaló que el examen conjunto era una oportunidad para avanzar en la consecución del objetivo de aumentar la previsibilidad, sostenibilidad y flexibilidad de la financiación de las operaciones de paz de la Unión Africana. En su informe sobre el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas (A/70/357-S/2015/682), el Secretario General indicó que tenía la intención de realizar el examen, lo que fue refrendado posteriormente por el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en septiembre de 2015[4], el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en noviembre de 2015[5], y la Asamblea General de las Naciones Unidas en junio de 2016[6].

5. El presente informe comienza con una sinopsis de la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en las operaciones de paz. Continúa con un estudio y evaluación del apoyo que se ha prestado y se sigue prestando a las operaciones de paz de la Unión Africana. Posteriormente se hace un análisis de las consideraciones doctrinales, las iniciativas de la Unión Africana para desarrollar su capacidad, la protección y seguridad del personal de mantenimiento de la paz y las cuestiones relativas a los derechos humanos y la rendición de cuentas que son pertinentes para el examen de ese apoyo.

[4] PSC/AHG/COMM/2(DXLVII).
[5] S/PRST/2015/22.
[6] Resolución 70/268 de la Asamblea General.

II. Evolución de la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en las operaciones de paz

6. En esencia, la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en las operaciones de paz es una relación política que refleja el espíritu del Capítulo VIII de la Carta. Esa colaboración se basa en el deseo que comparten ambas organizaciones de mantener la paz y la seguridad en África mediante la búsqueda de soluciones oportunas a las crisis. Cuando el Consejo de Seguridad autoriza operaciones de paz de la Unión Africana para ayudar a mantener la paz y la seguridad internacionales en su nombre, envía un poderoso mensaje de que las dos organizaciones trabajan de consuno para lograr objetivos comunes. La colaboración entre ellas es esencial e innovadora, se mantiene en evolución y es cada vez más productiva.

Una colaboración esencial

7. La colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en operaciones de paz es una parte esencial del empeño por conjurar algunas de las amenazas más graves a que se enfrentan los Estados y pueblos de África, pues ninguna organización puede por sí sola encarar los problemas que plantean las múltiples crisis políticas y conflictos armados del continente. En África hay una gran demanda de personal de mantenimiento de la paz, que las Naciones Unidas y la Unión Africana han venido desplegando desde mediados de 2007 de manera constante y en un número sin precedentes. Hoy día, más del 80% del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas está desplegado en misiones en África y, durante los debates que celebró en el último decenio, el Consejo de Seguridad dedicó a las cuestiones relativas a África más tiempo que a cualquier otra región del mundo. Por su parte, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana ha autorizado el despliegue de más de 80.000 efectivos uniformados y civiles en operaciones de paz. A fecha de julio de 2016, de los 30 principales contribuyentes de personal uniformado a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, 20 eran Estados africanos. La Unión Africana y las comunidades económicas regionales y mecanismos regionales son los que habitualmente dan la respuesta inicial, antes de que se produzca la transición a operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como ocurrió en Burundi, la República Centroafricana, Liberia, Malí y Sierra Leona.

Una colaboración que evoluciona

8. La colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en las operaciones de paz sigue evolucionando. A principios de la década de 1990, se procuraba asegurar la coordinación y cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización de la Unidad Africana, la predecesora de la Unión Africana, si esta decidía “iniciar una operación de mantenimiento de la paz”[7]. Con el establecimiento de la nueva Unión Africana, las relaciones de colaboración se profundizaron, y en 2006 las Naciones Unidas dio inicio al Programa Decenal de Fomento de la Capacidad, el programa de desarrollo de la capacidad de una organización regional de mayor envergadura y más sostenido que haya emprendido la Organización, y con

[7] Resolución 47/148 de la Asamblea General, párr. 5.

el cual procuraba fortalecer la capacidad de la Unión Africana para llevar a cabo operaciones de paz. En 2010 se creó la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana con el objetivo de profundizar el nivel de cooperación práctica entre las dos organizaciones. En la actualidad, la Unión Africana y las Naciones Unidas mantienen una alianza estratégica y realizan regularmente actividades conjuntas en las sedes y sobre el terreno para mejorar la eficacia de la ejecución de las operaciones de paz en el continente.

Una colaboración innovadora

9. La colaboración que mantienen la Unión Africana y las Naciones Unidas en el ámbito de las operaciones de paz ha tenido que sortear una serie de desafíos sin precedentes, en particular las crisis de Somalia y el Sudán, que obligaron a las dos organizaciones a introducir mecanismos de cooperación nuevos e innovadores. En enero de 2007, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de módulos de apoyo financiados mediante cuotas, a fin de aumentar la capacidad de la Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) antes de su transición a la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Ese mismo año, a petición del entonces Presidente de la Comisión de la Unión Africana, Alpha Konaré, las Naciones Unidas establecieron en Addis Abeba el Equipo de Apoyo al Mantenimiento de la Paz de la Unión Africana, encargado de ayudar a la Unión Africana a aumentar su capacidad para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz[8]. En 2010 se estableció la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, como resultado de la fusión del Equipo con la Oficina de Enlace de las Naciones Unidas y el Equipo de Planificación de las Naciones Unidas para la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM)[9]. En 2009, el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la AMISOM (UNSOA), que se encargaría de proporcionar un módulo de apoyo logístico a la AMISOM. La ampliación de ese apoyo en 2012 para reembolsar los costos del equipo de propiedad de los contingentes constituye, hasta la fecha, la única ocasión en que se han proporcionado directamente fondos para sufragar los gastos de una misión no híbrida de la Unión Africana.

10. Las dificultades que entrañaba el mantenimiento de la AMISOM generaron una serie de peticiones a las Naciones Unidas para que afianzara la capacidad de la Unión Africana para llevar a cabo operaciones de paz[10]. En 2008, las Naciones Unidas establecieron un grupo, presidido por el ex Primer Ministro de Italia, Romano Prodi, para examinar las modalidades de apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana[11]. En su informe (A/63/666-S/2008/813), el grupo recomendó, entre otras cosas, que se utilizaran “contribuciones prorrateadas de las Naciones Unidas para financiar por un período no superior a seis meses operaciones de mantenimiento de la paz realizadas por la Unión Africana y autorizadas por las Naciones Unidas” y que, para obtener esos fondos, tendrían que cumplirse dos condiciones: a) que el Consejo de Seguridad y la Asamblea General lo aprobasen en cada caso concreto, y b) que la Unión Africana y las Naciones Unidas firmaran un

[8] Resolución 60/268 de la Asamblea General.
[9] Resolución 64/288 de la Asamblea General.
[10] S/PRST/2007/7 y resolución 61/296 de la Asamblea General.
[11] Resolución 1809 (2008) del Consejo de Seguridad.

acuerdo por el cual la misión pasaría a quedar a cargo de las Naciones Unidas en un plazo de seis meses (*ibid*., párr. 11). Ni el Consejo de Seguridad ni la Asamblea General adoptaron medidas concretas sobre las recomendaciones que figuraban en el informe.

11. En vista de esa situación, en enero de 2012 la Unión Africana reiteró su llamamiento a las Naciones Unidas para que se ocupara sistemáticamente de la cuestión de la previsibilidad, la sostenibilidad y la flexibilidad de la financiación de las operaciones de paz realizadas por la Unión Africana con el consentimiento del Consejo de Seguridad y utilizara para ello las cuotas de las Naciones Unidas[12]. Al mismo tiempo, la Unión Africana ha estudiado formas de ampliar sus propias fuentes de financiación de sus actividades, incluidas las operaciones de paz. A este respecto, en 2015 la Cumbre de la Unión Africana decidió dedicar el 25% del presupuesto a las iniciativas de paz y seguridad, incluidas las operaciones de paz dirigidas por la Unión Africana, a más tardar en 2020[13]. En enero de 2016, la Presidenta de la Comisión de la Unión Africana nombró al Alto Representante para el Fondo para la Paz y, sobre la base de su informe, la Asamblea de la Unión Africana adoptó en julio de 2016 la decisión histórica de establecer un impuesto del 0,2% a determinadas importaciones en el continente africano con el fin de financiar la Unión, incluidas sus actividades de paz y seguridad, impuesto que entraría en vigor a partir de 2017.

Una colaboración cada vez más eficaz

12. Pese a las numerosas dificultades que enfrenta, la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas ya ha realizado importantes progresos en varias esferas. En poco más de un decenio, la cooperación estrecha entre las dos organizaciones con objeto de planificar y apoyar las operaciones de paz se ha convertido en la norma, aunque todavía hay margen para desarrollarla. Sin embargo, en lo fundamental, esa colaboración ha fortalecido el sistema de seguridad colectiva en que se sustenta la Carta de las Naciones Unidas. El desarrollo de mecanismos de cooperación, la creación de capacidad y las modalidades de análisis conjunto han contribuido a forjar una unidad de acción en la Unión Africana y las Naciones Unidas y a aprovechar al máximo sus ventajas comparativas, y con ello ha aumentado la posibilidad de que la armonización de las respuestas mundiales y regionales a las crisis también se convierta en la norma.

13. El fortalecimiento de las alianzas entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas aumenta las posibilidades de adoptar rápidamente medidas colectivas coherentes y más decisivas para prevenir y solucionar los conflictos. En ese sentido, se ha reconocido que los análisis tempranos conjuntos, el intercambio de información y el entendimiento común entre la Unión Africana y las Naciones Unidas han facilitado la pronta adopción de medidas que evitaron o impidieron la escalada de conflictos, por ejemplo en Burkina Faso, Burundi, las Comoras y Madagascar. En los casos en que las gestiones de prevención fracasaron, las dos organizaciones colaboraron eficazmente para desplegar operaciones de paz en Burundi, la República Centroafricana, Malí, Somalia y Darfur, entre otros lugares.

[12] PSC/PR/COMM. (CCCVII), párr. 18.
[13] Assembly/AU/Dec.561(XXIV) y Assembly/AU/Dec.577(XXV).

Se ha examinado también la forma en que las dos organizaciones podrían cooperar en Sudán del Sur. Aunque sus doctrinas con respecto a las operaciones de paz, diferentes pero complementarias, plantean problemas de coherencia, coordinación e interoperatividad, también ofrecen oportunidades basadas en las ventajas comparativas de cada organización.

III. Estudio sobre el apoyo a las operaciones de paz africanas

A. Tipología de las operaciones de paz africanas

14. Las operaciones de paz de la Unión Africana pueden clasificarse de manera general en operaciones establecidas por la Unión Africana y operaciones autorizadas por esta (véase el cuadro 1). En el primer caso, la Unión Africana es responsable de la movilización de recursos, la rendición de cuentas, la supervisión y la gestión. La excepción es la UNAMID, una misión conjunta de las Naciones Unidas y la Unión Africana que se basa en la cooperación política entre ambas organizaciones pero es financiada con cargo a las cuotas de las Naciones Unidas y administrada con arreglo a los reglamentos y las normas administrativas de las Naciones Unidas. En las operaciones del segundo tipo, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía asumen la responsabilidad principal de satisfacer las necesidades operacionales.

Cuadro 1
Operaciones de paz autorizadas o establecidas por la Unión Africana

Misión	*País*	*Años de duración*
Misiones establecidas por la Unión Africana		
Misión de la Unión Africana en Burundi	Burundi	2003-2004
Misión de la Unión Africana en el Sudán	Sudán	2004-2007
Misión de Observación de la Unión Africana en las Comoras	Comoras	2004
Misión de la Unión Africana de Apoyo a las Elecciones en las Comoras	Comoras	2006
Misión de la Unión Africana en Somalia	Somalia	2007 hasta la fecha
Misión de la Unión Africana de Asistencia Electoral y de Seguridad en las Comoras	Comoras	2007-2008
Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur	Sudán	2008 hasta la fecha
Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano	Malí	2012-2013

Misión	*País*	*Años de duración*
Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano	República Centroafricana	2013-2014
Misiones autorizadas por la Unión Africana		
Operación Democracia en las Comoras	Comoras	2008
Iniciativa de Cooperación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor	República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Uganda	2011 hasta la fecha
Fuerza Especial Conjunta Multinacional	Camerún, Chad, Níger, Nigeria	2015 hasta la fecha

15. Las operaciones de paz de la Unión Africana varían considerablemente, en dependencia del alcance de sus mandatos y de las condiciones de seguridad, favorables o adversas, en que se realiza el despliegue. Las subcategorías que se indican a continuación son importantes para distinguir los beneficios y los problemas derivados de la prestación de apoyo externo en cada caso. Cinco de las misiones recibieron el mandato de desempeñar funciones de mantenimiento del orden público que rebasaban el ámbito de las que cumplían tradicionalmente las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y se desplegaron en entornos de seguridad mucho menos favorables que la mayoría de las misiones de las Naciones Unidas.

Cuadro 2
Mandatos y contexto operacional de las operaciones de paz

		Alcance del mandato	
		Tareas de mantenimiento de la paz	*Actividades de lucha contra el terrorismo/ operaciones de contrainsurgencia/ operaciones ofensivas de combate*
Nivel de riesgo del entorno operacional	*Riesgo alto*[a]	MISCA	AMISOM Realizar operaciones ofensivas contra Al-Shabaab, restablecer la autoridad del Estado, garantizar la seguridad del proceso electoral, garantizar la seguridad de las principales rutas de abastecimiento AFISMA Aumentar la capacidad de las Fuerzas de Defensa y Seguridad Malienses, restablecer la autoridad del Estado y reducir la amenaza que plantean las organizaciones terroristas, realizar actividades de estabilización y en materia de derechos humanos y protección de los civiles, crear condiciones para la prestación de asistencia humanitaria Fuerza Especial Conjunta Multinacional Neutralizar al grupo terrorista Boko Haram
	Riesgo bajo/medio	AMIB AMIS MIOC AMISEC MAES UNAMID	Iniciativa de Cooperación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor/Equipo de Tareas Regional de la Unión Africana Desarrollar la capacidad de los países afectados, estabilizar las zonas afectadas, crear condiciones para la prestación de asistencia humanitaria, capturar o neutralizar a los combatientes del Ejército de Resistencia del Señor Operación Democracia Restablecer la autoridad del Gobierno de las Comoras

Abreviaturas: AFISMA, Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano; AMIB, Misión de la Unión Africana en Burundi; AMIS, Misión de la Unión Africana en el Sudán; AMISEC, Misión de la Unión Africana de Apoyo a las Elecciones en las Comoras; AMISOM, Misión de la Unión Africana en Somalia; MAES, Misión de la Unión Africana de Asistencia Electoral y de Seguridad en las Comoras; MIOC, Misión de Observación de la Unión Africana en las Comoras; MISCA, Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano; UNAMID, Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur.

[a] Un entorno de alto riesgo corresponde a situaciones en las que se libran combates, hay un riesgo elevado de minas, artefactos explosivos improvisados o municiones sin detonar y se lanzan ataques contra las fuerzas internacionales, etc.

B. Deficiencias de capacidad recurrentes

16. Si bien la Unión Africana ha estado dispuesta a realizar tareas más difíciles y a desplegarse en entornos de riesgo más elevado, en comparación con la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la eficacia de sus operaciones de paz se ha visto socavada por varias deficiencias de capacidad recurrentes. Entre ellas figuran la escasez de personal, las deficiencias en el equipamiento, un apoyo logístico insuficiente y limitaciones financieras. La reducida capacidad de la Unión Africana para financiar sus propias operaciones ha sido un problema persistente y ha redundado en una dependencia de fuentes externas de fondos que resultan imprevisibles y con frecuencia están sujetos a restricciones sobre la manera en que se pueden gastar. Esta situación, a su vez, reduce la flexibilidad de la Unión Africana. Por consiguiente, el momento en que se produce la transición a veces ha sido determinado por las carencias de recursos y capacidades, sumadas a las exigencias políticas, y no por los progresos realizados en el cumplimiento de los mandatos de las misiones.

17. En la actualidad, la División de Operaciones de Apoyo a la Paz de la Comisión de la Unión Africana, que se encarga de la planificación, el despliegue, la gestión y la liquidación de las operaciones de paz, solo cuenta con 79 de los 207 funcionarios propuestos por un equipo de estudio de las Naciones Unidas en 2008, y de ellos, solamente 1 tiene un contrato ordinario. El resto del personal consiste en funcionarios con contratos a corto plazo y funcionarios en régimen de adscripción. Solo dos son agentes de policía y siete, funcionarios civiles; el resto es personal militar. La falta de personal en la sede significa que la Unión Africana tiene poca capacidad para proporcionar orientación estratégica a sus misiones y dirigirlas. Los componentes u órganos de planificación regionales que deben prestar apoyo a la Unión Africana, especialmente durante la puesta en marcha de las misiones, también carecen de personal suficiente. Asimismo, persisten las dificultades para encontrar, contratar y desplegar civiles en las misiones africanas, aunque se está tratando de resolver ese problema con la introducción reciente de cambios en el proceso de contratación.

18. Uno de los problemas más profundos que afrontan las operaciones de paz de la Unión Africana sigue siendo el déficit de capacidad de algunos países que aportan contingentes y fuerzas de policía. La Unión Africana ha estado más dispuesta que las Naciones Unidas a desplegar fuerzas en situaciones de conflicto de alta intensidad, incluso en entornos donde las condiciones son adversas. Sin embargo, a veces, sus contingentes militares y de policía no reciben la debida capacitación antes del despliegue o no se despliegan con el equipo pesado y la capacidad de autonomía logística previstos y necesarios para cumplir sus mandatos.

19. El acceso limitado de la Unión Africana a medios de transporte estratégico también ha obstaculizado sus posibilidades de desplegar personal de mantenimiento de la paz oportunamente. Aunque algunos Estados Miembros pueden transportar sus tropas hacia el teatro de operaciones, la Unión Africana por lo general depende de asociados externos para compensar el déficit. En muchos casos, las misiones también carecen de los medios necesarios, como sistemas de información y comunicaciones o multiplicadores esenciales, a saber, unidades de ingeniería, aviación y servicios médicos y recursos de inteligencia que requieren para llevar a

cabo el tipo de operaciones de ritmo acelerado que la Unión Africana ha venido realizando cada vez con mayor frecuencia. Sin esos medios, las misiones africanas carecen de la coordinación, la movilidad y la capacidad de respuesta necesarias para cumplir los mandatos, situación que en ocasiones ha empañado la credibilidad de las misiones.

20. En el caso de la AMISOM, en particular, las operaciones ofensivas generaron problemas de mando y control. Estas dificultades obedecen en parte, pero no únicamente, a la falta de capacidad en el cuartel general de la fuerza multinacional. El hecho de que no exista una estructura de mando y control unificado socava la capacidad de los comandantes para utilizar las fuerzas que tienen a su disposición de manera eficiente, ya que no tienen flexibilidad para emplearlas de una manera que permita realizar acciones rápidas y decisivas para aprovechar las vulnerabilidades del enemigo, prevenir la escalada de las crisis, servir de elemento disuasorio y consolidar los logros. Las débiles estructuras de mando y control también limitan la capacidad de los comandantes de las fuerzas para mantener la disciplina y garantizar la rendición de cuentas por las violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Esto es motivo de especial preocupación, ya que en las operaciones ofensivas se corre un mayor riesgo de que se cometan violaciones de las normas internacionales de derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados.

21. La Unión Africana ha aprendido lecciones valiosas en sus operaciones de paz y ha venido desarrollando sus doctrinas, políticas y procesos para mejorar su capacidad en esa esfera. Para que sus operaciones de paz sean más eficientes y a fin de asegurar su transición sin tropiezos a misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, cuando se produzcan, la Unión Africana ha elaborado diversas políticas y procedimientos operativos estándar aplicables a los componentes civil, militar y de policía de las misiones que están debidamente armonizados con los de las Naciones Unidas. Con ellos se pretende promover la normalización, interoperatividad, profesionalidad y rendición de cuentas en la Comisión de la Unión Africana, así como en sus misiones sobre el terreno. Además, se están haciendo gestiones importantes para fortalecer las prácticas administrativas, financieras y de adquisiciones de la Unión Africana y ajustarlas a las mejores prácticas mundiales.

22. Para que las operaciones de paz funcionen con mayor eficacia, se han hecho ajustes con el fin de acelerar los procesos de contratación y lograr así que se contrate y despliegue oportunamente al personal en las misiones. Por otra parte, la nueva lista de reserva africana, creada en 2015, ofrece la oportunidad de encontrar, preseleccionar y preparar a los funcionarios civiles para su despliegue oportuno en las misiones. Con respecto al componente de policía, la Unión Africana ha emprendido un nuevo proceso de certificación previa de las unidades de policía constituidas para asegurarse de que posean la capacidad necesaria. Se ha producido también un aumento de las contribuciones financieras para la paz y la seguridad hechas por los Estados miembros de la Unión Africana, lo que permitió pagar el 53% de los sueldos de los funcionarios del Departamento de Paz y Seguridad.

C. Estudio sobre el apoyo a las operaciones de paz

Misión de la Unión Africana en Burundi

23. La Misión de la Unión Africana en Burundi (AMIB), la primera operación de paz de la Unión Africana, se puso en marcha en abril de 2003 y estuvo desplegada algo menos de un año, hasta que fue sustituida por la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) el 1 de junio de 2004. Sudáfrica, el país que más contingentes aportaba a la AMIB, sufragó su propio despliegue y asumió la mayor parte de las necesidades de apoyo de la Misión, aunque los otros países que aportaban contingentes contaron con ayudas de los asociados externos para el despliegue. La Unión Europea facilitó fondos para cubrir los gastos operacionales de los contingentes y las prestaciones de los observadores militares, mientras que el Banco Mundial destinó ayudas a las medidas de desarme, desmovilización y reintegración. También prestaron apoyo financiero países asociados no integrados en la Unión Africana. Las Naciones Unidas brindaron a la AMIB un apoyo limitado que se materializó en el envío de expertos para ayudar a elaborar los conceptos de las operaciones y prestar asistencia en materia de información pública, administración del cuartel general, y desarme, desmovilización y reintegración.

Misión de la Unión Africana en el Sudán

24. La Misión de la Unión Africana en el Sudán (AMIS) se puso en marcha en mayo de 2004 para vigilar el cumplimiento del Acuerdo de Cesación del Fuego por Motivos Humanitarios en Darfur. Sin embargo, pronto pasó a ocuparse prioritariamente de proteger a los civiles, apoyar el suministro de asistencia humanitaria y facilitar el regreso de los refugiados y desplazados. Desde las primeras etapas del despliegue se hizo evidente que la Misión presentaba muchas carencias, cuya eliminación requirió considerable ayuda externa. Con el fin de hacer frente a las carencias logísticas de la Misión, los países asociados contrataron proveedores externos de apoyo logístico para la construcción y el mantenimiento de los campamentos, el mantenimiento de los vehículos y el equipo de comunicaciones de la AMIS, el suministro de agua y raciones, la prestación de servicios de lavandería y el alquiler de aviones y helicópteros; la Unión Europea sufragó las prestaciones de los observadores militares, los estipendios de los contingentes, los sueldos de los funcionarios civiles y las raciones y el combustible con cargo a su Mecanismo para la Paz en África; las Naciones Unidas apoyaron a la AMIS a través de una célula de asistencia establecida en Addis Abeba que facilitó el despliegue de expertos técnicos en planificación, logística, comunicaciones y transporte; la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) ayudó a la AMIS a elaborar los conceptos de operaciones militares y de policía; y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) facilitó la formación de 184 oficiales de la Unión Africana en planificación estratégica y operacional y apoyó la creación del Centro Conjunto de Operaciones de la AMIS.

25. El despliegue de los contingentes de la AMIS, muchos de los cuales carecían del equipo necesario o de autonomía logística, también precisó considerable asistencia. Los países asociados donaron vehículos, vehículos blindados de transporte de tropas y equipo de comunicaciones para remediar graves problemas de falta de equipo, y la OTAN, en su primer despliegue en África, proporcionó

transporte aéreo estratégico con el que se trasladó a unos 31.500 efectivos entre junio de 2005 y diciembre de 2007.

26. En 2006 ya era evidente que la AMIS tenía dificultades para cumplir su mandato y proteger a los civiles en Darfur, debido a sus problemas de capacidad. El 15 de mayo, poco después de la firma del Acuerdo de Paz de Darfur, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana decidió que había que adoptar medidas concretas para que la AMIS se transformara en una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Aunque el Gobierno del Sudán admitió la necesidad de mejorar la capacidad sobre el terreno, no permitió el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas multidimensional grande. Por fin, a finales de 2006 se llegó a una solución de compromiso según la cual las Naciones Unidas desplegarían de forma secuencial un “módulo de apoyo moderado” y un “módulo de apoyo en gran escala” para reforzar la AMIS, tras lo cual se desplegaría una misión de relevo: la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Los costos de los módulos moderado y en gran escala se sufragaron con cargo al presupuesto de la UNMIS para el ejercicio económico 2006/2007.

Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur

27. La UNAMID, la primera y la única operación híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas, se estableció el 31 de julio de 2007 y tomó el relevo de la AMIS el 1 de enero de 2008. Las Naciones Unidas asumieron un papel operacional destacado en su gestión cotidiana. El despliegue inicial de la UNAMID contó con cierto apoyo de los donantes, que aportaron principalmente equipo y capacitación de los contingentes de la antigua AMIS, apoyo que fue coordinado por el mecanismo de los Amigos de la UNAMID.

28. El promedio anual de fondos que precisa la misión, que se financia mediante cuotas de las Naciones Unidas, asciende a unos 1.400 millones de dólares. El mandato de la UNAMID proviene tanto del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana como del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y su personal directivo superior es seleccionado conjuntamente por la Comisión y la Secretaría, de conformidad con la directriz de que la misión “deberá ser predominantemente africana y que los efectivos deberán provenir, en la medida de lo posible, de países africanos”[14]. El mandato de la UNAMID no ha cambiado significativamente desde el inicio de la misión, debido en parte al carácter consultivo de la Operación Híbrida.

29. El Mecanismo Conjunto de Apoyo y Coordinación, con sede en Addis Abeba, se creó para facilitar la coordinación diaria del trabajo con la Unión Africana, y ahora comparte locales con el Departamento de Paz y Seguridad lo que favorece la supervisión conjunta de las operaciones y la estrategia de la UNAMID. Además, cuando se puso en marcha la UNAMID y para facilitar su despliegue se estableció el Mecanismo Tripartito, que debía ocuparse principalmente de las cuestiones operacionales y de apoyo, en particular las restricciones de acceso, la expedición de visados y el despacho de aduanas, entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y el Gobierno del Sudán. El Mecanismo ha celebrado reuniones técnicas en Jartum y

[14] Véase la resolución 1769 (2007) del Consejo de Seguridad, séptimo párrafo del preámbulo.

reuniones estratégicas con la asistencia de altos funcionarios en Jartum, Addis Abeba y Nueva York. Desde enero de 2016, el Mecanismo Tripartito también se ocupa de la estrategia de salida de la misión.

Misión de la Unión Africana en Somalia

30. El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana dispuso el despliegue de la AMISOM el 19 de enero de 2007, y el Consejo de Seguridad autorizó poco después ese mandato en su resolución 1744 (2007). Con objeto de dar apoyo a la Comisión de la Unión Africana, se estableció en Addis Abeba un pequeño equipo de planificación de las Naciones Unidas, integrado inicialmente por diez planificadores. De conformidad con su mandato más reciente, la AMISOM es responsable de una serie de tareas relacionadas con los combates, en particular de dirigir acciones ofensivas contra Al-Shabaab y garantizar la seguridad de las rutas de abastecimiento clave.

31. La AMISOM ha recibido un apoyo muy variado de las Naciones Unidas, que incluye desde asistencia técnica hasta un módulo de apoyo logístico. Desde 2013, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas viene solicitando al Secretario General que, por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, siga proporcionando asesoramiento técnico, administrativo y especializado a la Unión Africana para la planificación y el despliegue de la AMISOM, incluso respecto de la aplicación del concepto estratégico y el concepto de operaciones de la AMISOM. La UNSOA se creó en 2009 para proporcionar a la AMISOM un módulo de apoyo logístico. Inicialmente, el apoyo de la UNSOA estaba limitado al suministro de equipo y servicios como alojamiento, raciones, agua, combustible, vehículos blindados, helicópteros, mantenimiento de vehículos, comunicaciones, algunas mejoras de instalaciones logísticas clave, atención médica y servicios de evacuación, pero al ampliarse el mandato de la AMISOM, también lo hizo el apoyo prestado por conducto de la UNSOA. A partir de 2010, esta le proporcionó también asistencia en materia de información pública, y desde 2011, servicios de comedor y capacitación al respecto, materiales de saneamiento y artículos de limpieza, mobiliario y material de oficina, y actividades de neutralización de artefactos explosivos improvisados y eliminación de municiones explosivas. Inicialmente, el apoyo de la UNSOA excluía específicamente los pagos directos a la Unión Africana o los países que aportaban contingentes a la AMISOM, pero en 2012 el apoyo de la UNSOA se amplió para incluir el rembolso en concepto de equipo de propiedad de los contingentes, con algunas reservas[15]. A raíz de un examen estratégico realizado en 2015, la UNSOA fue sustituida por la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo en Somalia (UNSOS) y el apoyo a la AMISOM se amplió para incluir el mantenimiento del equipo y el reembolso por autonomía logística a los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía. Además, las Naciones Unidas han proporcionado capacitación en materia de derechos humanos y asistencia técnica a la AMISOM y sus contingentes desde los primeros días de la Misión.

32. Con el aumento de las responsabilidades de apoyo de las Naciones Unidas a la AMISOM, también crecieron las necesidades de financiación. Los asociados suministraron a la Misión un volumen considerable de fondos, bien de manera

[15] Véase la resolución 2036 (2012) del Consejo de Seguridad.

bilateral o por conducto del fondo fiduciario de las Naciones Unidas establecido en virtud de la resolución 1863 (2009). La Unión Europea aportó cuantiosos fondos a través de su Mecanismo para la Paz en África, principalmente para el pago de las prestaciones de los contingentes y fuerzas de policía, los sueldos del personal civil y los gastos operacionales de las oficinas de la AMISOM en Nairobi y Mogadiscio. Numerosos donantes realizaron aportaciones al fondo fiduciario de la AMISOM, aunque en los inicios de la Misión la mayor parte de los fondos estaban destinados a la asistencia no mortífera. Antes del establecimiento de la UNSOA, un proveedor externo contratado por un país asociado prestaba el apoyo logístico. Para suplir las carencias de equipo de los contingentes de la AMISOM, varios países asociados donaron o prestaron equipo a la AMISOM o a uno de los países que aportaban contingentes. Los asociados también proporcionaron capacitación previa al despliegue a algunos contingentes de la AMISOM, y uno de ellos, los Estados Unidos de América, ejecutó un programa de apoyo que proporcionó capacitación sobre la lucha contra el terrorismo y equipo de protección personal para mejorar la capacidad de las tropas de la AMISOM de luchar contra Al-Shabaab. Además, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos han proporcionado a la AMISOM asesores en ámbitos tales como inteligencia, comunicaciones e infraestructura desde 2010 y 2011, respectivamente.

33. Se ha creado un foro de coordinación del personal directivo superior con la finalidad de que los directivos superiores de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM) y de la AMISOM puedan acordar prioridades estratégicas comunes que den lugar a una planificación operacional coordinada, con el apoyo de la UNSOS. El objetivo es posibilitar la priorización del apoyo que presta la UNSOS a la AMISOM y la UNSOM, que se comparará con indicadores del desempeño cuantificables, así como una mayor coordinación entre la AMISOM y la UNSOM en sus respectivas actividades.

Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano

34. Cuando en 2013 la Unión Africana desplegó en Malí la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano (AFISMA), pidió un módulo de apoyo logístico de características similares al autorizado para la UNSOA, pero el Consejo de Seguridad rechazó la petición. Sin embargo, en su resolución 2085 (2012) el Consejo había solicitado al Secretario General que estableciera un fondo fiduciario para proporcionar apoyo financiero a la AFISMA. En esa misma resolución se establecía también que la Oficina de las Naciones Unidas en Malí (UNOM) debía proporcionar, entre otras cosas, “apoyo a la planificación, el despliegue y las operaciones de la AFISMA”. Como parte de la UNOM se desplegó un pequeño componente de planificación. La Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) prestaron apoyo en materia de planificación a la AFISMA en el marco del Equipo de Tareas Integrado para Malí, y el ACNUDH además le proporcionó asistencia técnica y capacitación. Las contribuciones hechas al fondo fiduciario estaban destinadas a proporcionar equipo esencial a los contingentes y las fuerzas de policía de la AFISMA, aunque debido a los prolongados plazos de adquisición la mayor parte de ese equipo llegó cuando la AFISMA ya había dejado su lugar a la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA). El fondo fiduciario

también se utilizó para ejecutar un proyecto humanitario de lucha antiminas en coordinación con la AFISMA.

35. Durante el despliegue de la AFISMA, varios países proporcionaron asistencia bilateral, bien a la AFISMA o bien a los países que le aportaban contingentes. Varios asociados enviaron oficiales de planificación al cuartel general de la AFISMA y oficiales de enlace a sus unidades. También se prestó apoyo para la elaboración del concepto de operaciones conjuntas armonizado. Los países asociados ayudaron a resolver carencias fundamentales de transporte estratégico, equipo y capacidad de autonomía logística entre los países que aportaban contingentes a la AFISMA. La Operación Serval, llevada a cabo por Francia de enero de 2013 a julio de 2014, desarrolló una labor vital no solo al apoyar a los contingentes de la AFISMA en el norte de Malí, sino también al establecer un marco de seguridad que facilitó la prestación de la asistencia internacional. En general, los asociados bilaterales estaban más interesados en proporcionar asistencia “puntual”, y tenían las condiciones para hacerlo, que en asumir compromisos de apoyo continuo.

36. La AFISMA recibió una cuantiosa asistencia financiera externa. La Unión Europea ayudó a pagar las prestaciones de los contingentes y a fortalecer la capacidad de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental por medio de su Mecanismo para la Paz en África. Cabe también mencionar que algunos países africanos prometieron aportar 50 millones de dólares en apoyo de la AFISMA y las fuerzas nacionales de seguridad malienses, aunque en el momento de la transición de la AFISMA a la MINUSMA, en julio de 2013, solamente habían desembolsado unos 10 millones de dólares. Los asociados no africanos también contribuyeron al fondo fiduciario de la AFISMA.

Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano

37. La Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) se estableció en octubre de 2013 y sus necesidades eran similares a las de la AFISMA. Las Naciones Unidas, por conducto de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión, asignaron expertos técnicos tanto para las misiones de evaluación enviadas a la República Centroafricana en la etapa previa a la planificación como para la etapa de planificación estratégica de la MISCA. También participaron en las misiones de evaluación dirigidas por la Unión Africana que se iniciaron en abril de 2013 y en las misiones de planificación conjunta de la transición realizadas a partir de febrero de 2014. Tras la presentación al Consejo de Seguridad de opciones detalladas sobre el apoyo internacional a la MISCA el 15 de noviembre de 2013, las Naciones Unidas desplegaron un equipo de apoyo para prestar asistencia técnica a la Misión. Una vez que el Consejo autorizó el despliegue de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINUSCA), en abril de 2014, el equipo de apoyo se convirtió en el núcleo del equipo de transición. Gran parte del apoyo de las Naciones Unidas se prestó a través de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana, que ya se encontraba sobre el terreno y acabó por integrarse en la MINUSCA. Las Naciones Unidas también contribuyeron a fortalecer la capacidad de la MISCA para cumplir eficazmente su mandato de proteger a los civiles, ayudándole a establecer mecanismos de intercambio de información y a definir su respuesta operacional a

los problemas de protección detectados y, en ocasiones, participando en acciones de protección conjuntas.

38. En diciembre de 2013 se estableció un fondo fiduciario, y las aportaciones recibidas se destinaron principalmente a atender a las necesidades de tecnología de la información y las comunicaciones, aunque algunos fondos se emplearon en la adquisición de equipo de cocina y comedores. Casi todo el equipo provino de las existencias para el despliegue estratégico de las Naciones Unidas del Centro Mundial de Servicios de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia), pero parte de él llegó cuando ya se había desplegado la MINUSCA.

39. Los asociados enviaron expertos militares y civiles para ayudar a la MISCA, principalmente en materia de mando y control, administración de la misión y tecnología de la información y las comunicaciones. El concepto estratégico de la MISCA fue elaborado conjuntamente por la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Central, con la ayuda de expertos suministrados por otros asociados. La Unión Europea aportó fondos para pagar las prestaciones de los contingentes y las fuerzas de policía, los sueldos del personal civil y gastos operacionales como los de instalaciones e infraestructura, transporte y servicios médicos, a través de su Mecanismo para la Paz en África. Se precisaron importantes ayudas de diversos asociados a fin de superar las grandes carencias de equipo y capacidad de autonomía logística de los países que aportaban contingentes a la MISCA. La francesa Operación Sangaris prestó asistencia médica, en particular en forma de acceso a un hospital de campaña de nivel II y apoyo para la evacuación médica, y de transporte aerotáctico.

40. Durante el período de transición, pero antes de la reconversión y el traspaso de autoridad de la MISCA a la MINUSCA en septiembre de 2014, esta última impartió capacitación al personal de la MISCA en las esferas de los derechos humanos, la protección infantil, la violencia sexual y por razón de género, la eliminación segura de las municiones sin detonar y la gestión de armas y municiones. También capacitó a 30 nuevos oficiales de Estado Mayor enviados al cuartel general de la MISCA. Paralelamente, los observadores de derechos humanos de la Unión Africana desplegados en la República Centroafricana recibieron capacitación de las Naciones Unidas sobre las normas y métodos en materia de derechos humanos, así como apoyo técnico para sus actividades de supervisión y presentación de informes.

Iniciativa de Cooperación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor

41. Las Naciones Unidas también prestan apoyo a la Iniciativa de Cooperación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor, establecida a finales de 2011 y que incluye el Equipo de Tareas Regional de la Unión Africana, una fuerza militar multinacional que tiene el mandato de neutralizar la amenaza que plantea el Ejército de Resistencia del Señor en las zonas afectadas. Aunque la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central tiene el mandato de coordinar la aplicación de la estrategia regional de las Naciones Unidas para hacer frente a la amenaza y las consecuencias de las actividades del Ejército de Resistencia del Señor, la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana prestó apoyo en esferas tales como la planificación y la información pública. Otras misiones de las Naciones Unidas en la región también proporcionan ayuda, por

ejemplo, en relación con el establecimiento del centro conjunto de operaciones de la Iniciativa, el intercambio de información y la prestación de apoyo logístico, con arreglo a sus mandatos y dentro de los límites de los recursos disponibles. El Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de las Naciones Unidas aportó fondos para las reuniones del Mecanismo Conjunto de Coordinación de la Iniciativa.

42. Los Estados Unidos aportan fuerzas especiales y asesores militares a la Iniciativa y le prestan apoyo en esferas como las de logística, inteligencia, capacitación, equipo y transporte aerotáctico. También proporcionan asistencia bilateral a las misiones de las Naciones Unidas en la región para fortalecer las medidas aplicadas en las zonas afectadas por el Ejército de Resistencia del Señor. La Unión Europea aporta fondos a la secretaría del Mecanismo Conjunto de Coordinación, y también para la organización de reuniones y el pago de las prestaciones del personal.

Fuerza Especial Conjunta Multinacional

43. La Fuerza Especial Conjunta Multinacional fue establecida por miembros de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y Benin en 2015 con el mandato, entre otras cosas, de neutralizar a Boko Haram. La Secretaría de las Naciones Unidas facilitó el acceso de la Comisión de la Unión Africana a los proveedores en las mismas condiciones que las establecidas en los contratos marco de las Naciones Unidas vigentes, para que pudiera adquirir vehículos y equipo de comunicaciones, protección personal y médico. La Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana ofrece apoyo técnico a la Unión Africana mediante expertos que ayudan a poner en pleno funcionamiento el cuartel general de la Fuerza Especial. A solicitud de la Unión Africana, el ACNUDH destacó temporalmente a un asesor de derechos humanos para que ayudara al equipo encargado de poner en marcha la Fuerza Especial.

44. Hasta la fecha, la mayoría de los gastos relacionados con el despliegue de los contingentes de la Fuerza Especial han sido sufragados por los países que los aportan. La Unión Europea suministra fondos adicionales, a través de su Mecanismo para la Paz en África, para ayudar a los cuarteles generales estratégico y de sector de la Fuerza Especial, entre otras cosas mediante el pago de los gastos relacionados con los estipendios de los oficiales de Estado Mayor, los sistemas de mando y control, las comunicaciones, los servicios de inteligencia y el apoyo médico. Otros asociados proporcionan asistencia bilateral en forma de capacitación, equipo y apoyo logístico a los países que aportan contingentes a la Fuerza Especial; asignan asesores a la unidad de enlace y cooperación de la Fuerza Especial, y apoyan la operación mediante el intercambio de información. Los Estados Unidos también proporcionaron transporte estratégico para el equipo de comunicaciones transferido a la Fuerza Especial tras el cierre de la MISCA.

Misiones de la Unión Africana en las Comoras

45. Las cuatro misiones de la Unión Africana en las Comoras, a saber, la Misión de Observación de la Unión Africana en las Comoras (MIOC, 2004), la Misión de la Unión Africana de Apoyo a las Elecciones en las Comoras (AMISEC, 2006), la Misión de la Unión Africana de Asistencia Electoral y de Seguridad en las Comoras (MAES, 2007-2008) y la Operación Democracia (2008), son notables porque no se

solicitó ni requirió para ellas el apoyo de las Naciones Unidas. Muchos de los países que aportaron contingentes a cada una de esas misiones, sobre todo Sudáfrica, que fue el principal contribuyente a la AMISEC y la MAES, asumieron la mayor parte de los gastos de sus propios despliegues o recibieron ayudas de otros países africanos. Por ejemplo, Libia financió el despliegue de tropas sudanesas en el marco de la Operación Democracia. La Unión Europea proporcionó fondos para apoyar el despliegue de los contingentes, con los que se cubrieron gastos de prestaciones, raciones, atención médica y seguros de la MAES. Los asociados externos también prestaron apoyo a la Operación Democracia, que se materializó en apoyo logístico y en el transporte naval del contingente tanzano.

D. Evaluación de los diferentes tipos de apoyo prestados

Asistencia técnica

46. En las operaciones de paz de la Unión Africana, las actividades de planificación tanto en los cuarteles generales como sobre el terreno han requerido sistemáticamente apoyo externo. Las Naciones Unidas y otros asociados proporcionaron asistencia técnica a la Unión Africana, sobre todo en materia de planificación, para ayudarle a planificar la AMIS a través del Equipo de Tareas Integrado sobre Darfur. En la mayoría de las operaciones de paz africanas posteriores, los asociados aportaron expertos en planificación de misiones que se sumaron a los equipos de tareas integrados. Por lo general, se prestó apoyo técnico para elaborar planes y conceptos de operaciones y mejorar la administración de las misiones y los sistemas de mando y control.

47. No obstante, la asistencia técnica planteó sus propios problemas. En muchos casos el número de planificadores externos aportados por las Naciones Unidas y otros asociados bilaterales excedió de manera apreciable el número de planificadores de la Unión Africana, con lo que se socavó el sentido de propiedad africano sobre los procesos de planificación. Además, los planificadores externos no siempre estaban bien informados de los problemas a que se enfrentaban las misiones. En ocasiones, las necesidades contrapuestas también limitaron la eficacia del apoyo técnico de las Naciones Unidas. En la República Centroafricana, el mismo equipo que proporcionó asistencia a la MISCA se convirtió más adelante en el núcleo del equipo de planificación de la MINUSCA. Con ello se hizo un uso eficiente de los limitados recursos, pero se debilitó la capacidad del equipo de concentrarse en atender con eficacia a las necesidades de la Unión Africana durante la fase de transición. Inicialmente se consideró que los procesos de evaluación y planificación conjunta de la UNAMID consumían demasiado tiempo y obstaculizaban el despliegue rápido de la misión, pero ese aspecto mejoró en misiones posteriores. El estudio de las lecciones aprendidas que siguió a las transiciones en la República Centroafricana y Malí puso de relieve la importancia de la participación temprana de las dos organizaciones en las actividades de evaluación y planificación conjuntas. En Somalia también se han utilizado habitualmente equipos de evaluación conjunta para planificar y elaborar los conceptos de operaciones.

48. Las Naciones Unidas han tenido que proporcionar conocimientos técnicos en materia de planificación, despliegue y aplicación práctica de los mandatos de

protección, tanto a los cuarteles generales como sobre el terreno. Sin embargo, hasta la fecha y en general, el apoyo a la Unión Africana en las esferas de los derechos humanos y la protección humanitaria ha sido más bien puntual y limitado, pese a que las carencias existentes se delimitaron conjuntamente. En muchos casos se prestó apoyo de manera esporádica y tardía, como una idea de último momento, y no en las primeras etapas de la planificación y el despliegue de las operaciones de la Unión Africana. Esa falta de coordinación ocasionó a veces, debido a las diferencias en las expectativas, unas tensiones que podrían haberse evitado si se hubiese optado por la planificación conjunta y se hubiera adoptado un enfoque preventivo. Con frecuencia se pudo prestar el apoyo técnico en el ámbito de los derechos humanos gracias a contribuciones extrapresupuestarias o al uso de recursos existentes. Ese enfoque ha demostrado ser insostenible, pues no ha posibilitado ni un apoyo previsible en esas esferas ni la elaboración de una estrategia conjunta adecuada para abordar sistemáticamente las carencias en materia de derechos humanos de la Unión Africana y sus operaciones de paz.

Módulos de apoyo de las Naciones Unidas

49. La expresión genérica “módulo de apoyo” de las Naciones Unidas se utiliza para describir el despliegue por mandato de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, a fin de que proporcione una serie de capacidades de planificación y apoyo de misión para subsanar carencias graves en una operación de paz de la Unión Africana. La expresión se empleó por primera vez en el contexto de la AMIS para describir los módulos de apoyo moderado y en gran escala, y posteriormente en relación con el apoyo prestado a la AMISOM por la UNSOA y la UNSOS. También se proporcionaron módulos de apoyo, sobre todo en forma de equipo, a la AFISMA y la MISCA a través de fondos fiduciarios. Los módulos de apoyo han demostrado ser un marco flexible por medio del cual se prestan diferentes tipos de servicios de apoyo a las misiones, y tradicionalmente se han tomado las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas como referencia para la prestación de esos servicios. Los módulos de apoyo también simplifican la aplicación de los mecanismos de rendición de cuentas y presentación de informes de las Naciones Unidas, de modo que a la Comisión de la Unión Africana le ha bastado una capacidad mínima para gestionar esas tareas. Es importante señalar que con el tiempo los módulos de apoyo han evolucionado considerablemente, incorporando un alto nivel de innovación en los entornos singularmente adversos. El Consejo de Seguridad ha reconocido las contribuciones positivas de la UNSOA para afianzar los logros alcanzados por la AMISOM y ha recalcado que esas contribuciones son el reflejo de una colaboración más estrecha entre las Naciones Unidas, la Unión Africana y los Estados Miembros.

50. No obstante, a menudo se presentan dificultades a la hora de emplear los módulos de apoyo para atender a necesidades muy diferentes de las que se presentan en la mayoría de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Ello se debe a que las premisas en que se basa el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no reflejan las necesidades de algunas misiones de la Unión Africana. Cuando las misiones participan en operaciones de combate, los riesgos de seguridad son más altos y el equipo sufre un desgaste mucho mayor que en las operaciones de mantenimiento de la paz más estables. La tasa de consumo de artículos fungibles, que van desde las municiones a

los suministros médicos, también es considerablemente mayor en esas misiones que en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En los entornos operacionales adversos, los proveedores externos de apoyo logístico suelen poder ofrecer soluciones flexibles y adaptadas. De hecho, en Somalia las Naciones Unidas también dependen en gran medida de esos proveedores para prestar apoyo a la AMISOM, dado que el entorno de seguridad impide el despliegue de personal civil de las Naciones Unidas cerca de la línea del frente.

51. Las misiones que emprenden operaciones cinéticas, especialmente en entornos adversos, también suelen sufrir muchas más bajas que la mayoría de las misiones de mantenimiento de la paz. En Somalia, por ejemplo, las bajas de la AMISOM han desbordado en varias ocasiones no solo su propia capacidad y la de la UNSOA, sino también la de muchas de las unidades de cuidado intensivo de la región. En la actualidad, las Naciones Unidas se enfrentan a problemas de ese tipo en Malí, donde les cuesta conseguir que las evacuaciones médicas se lleven a cabo oportunamente, lo que sugiere que los modelos de apoyo actuales no permiten satisfacer siquiera las necesidades de sus propias operaciones de mantenimiento de la paz.

Modelo híbrido

52. El modelo híbrido, tal como se ha aplicado en el contexto de Darfur, aprovecha las funciones respectivas de la Unión Africana y las Naciones Unidas con respecto al Sudán. La Unión Africana lidera el proceso político de apoyo a la paz en Darfur y las Dos Zonas a través del Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la Aplicación de las Recomendaciones para el Sudán y Sudán del Sur y el Consejo de Paz y Seguridad. Las Naciones Unidas apoyan las operaciones de la UNAMID, que se centra en la protección de los civiles, la mitigación de la violencia entre las comunidades y el diálogo y la reconciliación sobre el terreno. A pesar de los problemas que plantea la gestión y la supervisión de la misión por dos organizaciones, el modelo ha permitido reunir los recursos de ambas entidades para dar respuesta a los importantes obstáculos que persisten en Darfur, en particular la continuación de los combates y la violencia, la falta de libertad de circulación y otros impedimentos.

Apoyo logístico de los asociados

53. En una serie de operaciones de paz de la Unión Africana, el apoyo logístico estuvo a cargo de los asociados, que lo prestaron directamente por medio de sus fuerzas militares o a través de empresas contratadas por ellos. Entre otras cosas, incluyó el transporte estratégico de los contingentes, apoyo logístico, apoyo médico y la contratación de proveedores externos de apoyo logístico en el caso de la AMIS y la AMISOM. En muchas ocasiones, ese apoyo pudo aprovechar los mecanismos existentes establecidos por los asociados para apoyar sus propias actividades militares en África, con lo que fueron capaces de responder con rapidez a las necesidades de las misiones de la Unión Africana.

54. En general, los asociados prefirieron atender directamente a las necesidades de apoyo puntual, como el transporte estratégico y la adquisición de equipo para los contingentes y las fuerzas de policía, y contratar a empresas externas para las necesidades con mayor continuidad en el tiempo. El apoyo logístico prestado por esas empresas ha demostrado ser muy flexible y adaptable; en la AMIS, por

ejemplo, la responsabilidad del contratista se limitaba originalmente a la construcción y gestión de campamentos, pero cuando surgió la necesidad, amplió rápidamente su gama de servicios para incluir el apoyo médico y el alquiler y pilotaje de aviones para la Misión.

Apoyo en materia de capacitación y equipo

55. Una característica que comparten todas las operaciones de paz de la Unión Africana guarda relación con las carencias en la capacidad de sus componentes uniformados. En casi todas las operaciones de la Unión Africana se han echado en falta multiplicadores de fuerza, como unidades de ingenieros, servicios médicos y aviación militar y capacidad en materia de inteligencia. Lo que es más importante, los contingentes desplegados estaban insuficientemente entrenados y mal equipados. Una inspección conjunta de la AMIS realizada en septiembre de 2007 reveló que sus unidades carecían del equipo previsto y dependían del apoyo contratado por los donantes. Esas carencias han seguido existiendo en la UNAMID. Del mismo modo, el equipo de la mayor parte de los contingentes y fuerzas de policía de la MISCA y la AFISMA no llegaba a los estándares básicos, y pese a la concesión de periodos de gracia de seis y cuatro meses, respectivamente, el equipo y la capacidad operacional y de autonomía logística de la mayoría de las unidades destacadas tanto en la República Centroafricana como en Malí aún estaba por debajo de los requisitos esenciales mínimos mucho después de la reconversión. Algunos contingentes de la AMISOM también adolecían de problemas similares. En la UNAMID y la AFISMA, muchos de los contingentes desplegados carecían de los conocimientos especializados o el equipo necesarios para operar en los entornos desérticos propios de la mayor parte de sus zonas de responsabilidad.

56. Las medidas encaminadas a mejorar la capacidad de las unidades una vez desplegadas en la zona de la misión correspondiente han exigido un volumen muy considerable de trabajo y recursos de los componentes de apoyo a la misión, y su eficacia para lograr que las unidades sean realmente capaces de emprender y no cejar en las tareas que se espera de ellas ha sido limitada. Los asociados destinan cuantiosos fondos a proporcionar equipo para ayudar a subsanar las carencias. Sin embargo, con las donaciones las unidades beneficiarias muchas veces solo alcanzan el estándar en materia de equipo sobre el papel: en la República Centroafricana, Malí y Darfur, los contingentes a menudo no sabían manejar el equipo donado, por no hablar de mantenerlo y repararlo.

57. De hecho, muchas de las insuficiencias en equipo y capacitación de algunos de los países africanos que aportan contingentes son de carácter recurrente y no se pueden remediar con eficacia una vez que la unidad está desplegada en la zona de la misión. La capacitación que proporcionan los países que aportan contingentes y fuerzas de policía suele estar adaptada a las necesidades nacionales y no abarca toda la gama de conocimientos que se necesitan en las operaciones de paz contemporáneas. Con todo, algunos centros de capacitación en mantenimiento de la paz en África han firmado memorandos de entendimiento con la Unión Africana para ayudarla a mejorar la capacitación de los contingentes y las personas que se despliegan en las operaciones de paz. Algunos asociados bilaterales también proporcionan capacitación antes del despliegue a las unidades africanas, aunque con frecuencia no se sabe a ciencia cierta si las unidades capacitadas o el equipo donado se despliega posteriormente en operaciones de paz. Algunos asociados reconocen

esas limitaciones y actualmente se están centrando en el desarrollo de la capacidad institucional en esferas como la logística. Las Naciones Unidas también han impartido capacitación a los contingentes, entre ellos a los que estaba previsto transferir a operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En la República Centroafricana, por ejemplo, las Naciones Unidas impartieron capacitación en materia de derechos humanos, protección infantil y violencia sexual y por razón de género, aunque con una eficacia limitada.

Financiación

58. Hasta la fecha se han utilizado los mecanismos siguientes para financiar las operaciones de paz de la Unión Africana: a) cuotas de la Unión Africana; b) asunción de los gastos por los países de la Unión Africana que aportan contingentes y fuerzas de policía; c) contribuciones voluntarias; d) módulos de apoyo de las Naciones Unidas financiados mediante cuotas de las Naciones Unidas; y e) una combinación de los anteriores.

59. Sin embargo, hasta ahora las operaciones de paz de la Unión Africana han dependido principalmente de las contribuciones voluntarias, entre las que se cuentan las contribuciones bilaterales directas, como el amplio apoyo de la Unión Europea mediante su Mecanismo para la Paz en África, y las aportaciones a los fondos fiduciarios. La financiación de los donantes a través de los fondos fiduciarios puede no ser siempre previsible y sostenible y en ocasiones no ha podido satisfacer todas las necesidades de las operaciones de paz, pero los fondos fiduciarios han sido un medio flexible de atender a necesidades específicas, en particular cuando se han utilizado como complemento de otros tipos de apoyo. Muchos de los retrasos que se han venido registrando en la prestación del apoyo financiado por los fondos fiduciarios de las Naciones Unidas tienen menos que ver con la gestión de los fondos que con los prolongados plazos de adquisición de las Naciones Unidas. La coordinación de los donantes también puede ser problemática, y el uso eficaz de los fondos fiduciarios requiere una sólida capacidad en ese sentido.

60. Depender de la financiación externa socava el sentido de propiedad de la Unión Africana y supone un riesgo para las misiones, especialmente cuando el diseño de la misión puede verse limitado por los problemas financieros, y todavía más cuando la misión depende por completo de la financiación externa, ya que la retirada de los fondos puede paralizarla. En el caso de la AMISOM, que la Unión Europea respalda financiando los estipendios de los contingentes, la Comisión de la Unión Africana ha informado de que las demoras en el desembolso de los fondos, así como la reasignación de fondos a otras actividades, han afectado a la moral de los contingentes de la Misión. En algunos casos, las sumas aportadas a los fondos fiduciarios administrados por las Naciones Unidas no se destinaron a las esferas prioritarias señaladas por la Unión Africana, muchas veces debido a que fueron asignadas por los asociados para fines específicos y con restricciones, en gran medida sobre la base de sus propias prioridades políticas, y otras por la necesidad de pasar los controles nacionales sobre los fondos fiduciarios. Algunos de los problemas relacionados con la gestión y la priorización de las expectativas se podrían resolver si la financiación se aportara a fondos fiduciarios gestionados por la Unión Africana y no por las Naciones Unidas, puesto que de ese modo la Unión Africana tendría más control sobre los fondos y estaría más al tanto de las restricciones que pudieran imponerse. Para ello, sin embargo, la Unión Africana

tendría que mejorar sus estructuras de gobernanza financiera y sus sistemas de adquisición.

IV. Consideraciones conexas

A. Mandatos y doctrina

61. Las misiones de la Unión Africana y las Naciones Unidas a veces han llevado a cabo diferentes tipos de tareas. En concreto, la Unión Africana ha demostrado estar dispuesta a participar en operaciones de lucha contra la insurgencia y el terrorismo que las Naciones Unidas se siguen mostrando reacias a emprender en el marco de sus operaciones de mantenimiento de la paz. Esas diferencias han brindado oportunidades para compartir cargas y elaborar respuestas pragmáticas a las crisis sobre la base de las ventajas comparativas de cada organización.

Primacía de la política

62. Es importante observar que ambas organizaciones reconocen lo que el Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz denominó la “primacía de la política”: que son las soluciones políticas las que ponen fin a los conflictos y no el mero despliegue de más personal de mantenimiento de la paz (A/70/95-S/2015/446, párr. 43). Por consiguiente, las operaciones de paz son eficaces cuando forman parte de una estrategia política clara y viable para resolver la crisis en cuestión. También significa que el apoyo a las operaciones de la Unión Africana requiere un diálogo franco entre las dos organizaciones, es decir, la Secretaría, la Comisión y los respectivos miembros, sobre la naturaleza del conflicto, una respuesta política integrada y la función de la operación de paz. Estos son aspectos fundamentales del proyecto de Marco Conjunto para una Alianza Reforzada en materia de Paz y Seguridad entre las dos organizaciones, que está en proceso de elaboración. Los dirigentes políticos del proceso de paz pueden variar dependiendo del caso, en función de las ventajas comparativas de los interesados, pero la evolución de los acuerdos en los que se sustentan las misiones de la Unión Africana ofrecen una oportunidad para fortalecer la coordinación y la coherencia políticas, lo que abarca una colaboración más predecible y sistemática entre el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.

Comparación de las doctrinas de la Unión Africana y las Naciones Unidas

63. La Unión Africana y las Naciones Unidas han adoptado medidas para elaborar una doctrina pertinente para las operaciones de paz. Sin embargo, los recientes mandatos del Consejo de Seguridad han creado ambigüedad y confusión en cuanto al significado de conceptos fundamentales, como la imparcialidad y la estabilización, y han suscitado debates sobre si el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debería realizar actividades de lucha contra el terrorismo y la forma en que puede contrarrestar las amenazas asimétricas.

64. El proyecto de doctrina de la Unión Africana sobre las operaciones de paz se desarrolló en torno a las seis hipótesis de despliegue previstas para la Fuerza Africana de Reserva, que van desde el asesoramiento militar hasta una misión política, y desde pequeños despliegues de observadores hasta misiones de

mantenimiento de la paz tradicionales y multidimensionales, operaciones robustas de mantenimiento de la paz e intervenciones militares para poner fin a crímenes atroces. Las hipótesis 1 a 5 conllevan el establecimiento de misiones que, en gran medida, se ajustan a los principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, mientras que la hipótesis 6 consiste en una intervención militar para poner fin a crímenes atroces. Si bien la doctrina diferencia las operaciones de paz en África de las acciones bélicas, en la práctica las misiones de la Unión Africana en Malí y Somalia han señalado de forma explícita grupos enemigos. También lo han hecho la Iniciativa de Coordinación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor y la Fuerza Especial Conjunta Multinacional. Aunque no están comprendidas dentro de las hipótesis actuales, esas operaciones están en consonancia con el Acta Constitutiva de la Unión Africana y otros marcos normativos y jurídicos.

Cuadro 3
Hipótesis de conflicto y misión de la Fuerza Africana de Reserva

Hipótesis	*Descripción*
1	Asesoramiento militar de la Unión Africana o de una entidad regional a una misión política
2	Misión de observación de la Unión Africana o una entidad regional desplegada junto con una misión de las Naciones Unidas
3	Misión de observación independiente de la Unión Africana o una entidad regional
4	Fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Africana o una entidad regional para misiones de despliegue preventivo y establecidas en virtud del capítulo VI
5	Fuerza de mantenimiento de la paz de la Unión Africana para misiones de mantenimiento de la paz complejas y multidimensionales
6	Intervención de la Unión Africana (por ejemplo, en situaciones de genocidio en las que la comunidad internacional no actúa con rapidez)

65. Por el contrario, la “doctrina principal” de 2008 establece, y los Estados Miembros de las Naciones Unidas han reafirmado en repetidas ocasiones, que el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se basa en tres principios básicos interrelacionados que se refuerzan mutuamente, que son: el consentimiento de las principales partes en conflicto, incluido el Gobierno del país receptor; la aplicación imparcial de los mandatos sin favoritismo o perjuicio para ninguna parte; y el no uso de la fuerza salvo en legítima defensa y en defensa del mandato. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se han desplegado en la mayoría de los casos después de haberse declarado un alto el fuego o haberse llegado a un acuerdo político para colaborar en su aplicación.

66. Sin embargo, en varias operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas llevadas a cabo recientemente en África se han desdibujado esos

principios básicos. Varias misiones de las Naciones Unidas, en particular la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo[16], han participado en operaciones militares ofensivas, si bien el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha puesto de relieve el carácter excepcional de esas prácticas. Además, el hecho de que el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas haya recibido, en determinados casos, el mandato de prestar apoyo a las fuerzas del Gobierno y ayudar a establecer la autoridad del Estado en las regiones disputadas supone un alejamiento del enfoque tradicional de la Organización en materia de imparcialidad. Asimismo, se ha erosionado la práctica tradicional de no desplegar contingentes y fuerzas de policía de países que tengan intereses potenciales en los conflictos de países vecinos. Estos ejemplos dejan entrever que las prácticas relacionadas con mandatos del Consejo han dejado de estar en plena consonancia con la doctrina principal. Como señaló el Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, si bien los principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas siguen siendo importantes para las operaciones que participan en la observación de alto el fuego y la aplicación de acuerdos de paz, “nunca deberían utilizarse como excusa para la falta de protección de los civiles ni para dejar de defender la misión de manera proactiva” (A/70/95-S/2015/446, párr. 125).

Consideraciones operacionales y jurídicas para la prestación de apoyo a las operaciones de combate

67. Cuando las Naciones Unidas han prestado diversos tipos de apoyo a las misiones africanas que realizan operaciones de combate han surgido nuevas consideraciones. La práctica ha sido muy reducida y las cuestiones doctrinales no están plenamente resueltas. Al ofrecer ciertos tipos de apoyo a esas operaciones bélicas, una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas podría ser calificada de parte en un conflicto armado, lo que podría repercutir en la condición jurídica de la operación y sus miembros.

68. De conformidad con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (A/67/775-S/2013/110, anexo), las Naciones Unidas no pueden ofrecer apoyo cuando haya motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que las entidades que lo reciban pueden cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados y cuando las autoridades pertinentes no hayan adoptado las medidas correctoras o atenuantes necesarias. Dada la dificultad que entraña investigar y enjuiciar adecuadamente a los autores de violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados en operaciones de combate, debería invertirse de forma sustancial en medidas y mecanismos para prevenir esas violaciones.

69. Además, los marcos administrativos vigentes de las Naciones Unidas satisfacen a duras penas las necesidades de las misiones actuales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Para que las Naciones Unidas puedan apoyar con eficacia las operaciones de paz de la Unión Africana, en concreto las destinadas a la

[16] Véase la resolución 2098 (2013) del Consejo de Seguridad, párr. 12 b).

imposición de la paz o actividades militares de lucha contra el terrorismo, es preciso introducir importantes cambios en sus procesos, políticas y procedimientos administrativos actuales. La prestación de apoyo a las operaciones de combate de fuerzas multinacionales regionales autorizadas por la Unión Africana, como la Iniciativa de Coordinación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor y la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, también puede plantear nuevas dificultades. En esas misiones, los Estados pueden ser al mismo tiempo países que aportan contingentes y Estados receptores. Apoyar operaciones regionales de ese tipo supondría ayudar a las fuerzas de seguridad nacionales a derrotar a enemigos designados en su territorio nacional, lo que representaría una ruptura clara con algunos de los supuestos fundamentales en que se basa el apoyo a las misiones de las Naciones Unidas. Y se avanzaría por un terreno inexplorado si esas fuerzas regionales operaran sin un sistema unificado de mando y control ejercido desde un cuartel general designado de la fuerza multinacional. Ello también plantearía una serie de dificultades importantes para la aplicación efectiva de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos.

70. De conformidad con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto del apoyo de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a la Organización (A/67/775-S/2013/110, anexo), las Naciones Unidas no pueden ofrecer apoyo cuando haya motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que las entidades que lo reciban pueden cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados y cuando las autoridades pertinentes no hayan adoptado las medidas correctoras o atenuantes necesarias. Dada la dificultad que entraña investigar y enjuiciar adecuadamente a los autores de violaciones graves del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o el derecho internacional de los refugiados en operaciones de combate, debería invertirse de forma sustancial en medidas y mecanismos para prevenir esas violaciones.

71. Además, los marcos administrativos vigentes de las Naciones Unidas satisfacen a duras penas las necesidades de las misiones actuales de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Para que las Naciones Unidas puedan apoyar con eficacia las operaciones de paz de la Unión Africana, en concreto las destinadas a la imposición de la paz o actividades militares de lucha contra el terrorismo, es preciso introducir importantes cambios en sus procesos, políticas y procedimientos administrativos actuales. La prestación de apoyo a las operaciones de combate de fuerzas multinacionales regionales autorizadas por la Unión Africana, como la Iniciativa de Coordinación Regional para la Eliminación del Ejército de Resistencia del Señor y la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, también puede plantear nuevas dificultades. En esas misiones, los Estados pueden ser al mismo tiempo países que aportan contingentes y Estados receptores. Apoyar operaciones regionales de ese tipo supondría ayudar a las fuerzas de seguridad nacionales a derrotar a enemigos designados en su territorio nacional, lo que representaría una ruptura clara con algunos de los supuestos fundamentales en que se basa el apoyo a las misiones de las Naciones Unidas. Y se avanzaría por un terreno inexplorado si esas fuerzas regionales operaran sin un sistema unificado de mando y control ejercido desde un cuartel general designado de la fuerza multinacional. Ello también

plantearía una serie de dificultades importantes para la aplicación efectiva de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos.

72. Por último, cuando es necesario llevar a cabo operaciones militares ofensivas, se sigue debatiendo si es mejor llevarlas a cabo en el marco de una operación existente de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas o junto con ella. Hasta la fecha, ninguna de las operaciones de paz establecidas o autorizadas por la Unión Africana se ha desplegado junto con una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, salvo durante breves períodos de transición, pero ha habido casos en que se han desplegado las fuerzas africanas junto con una misión política especial de las Naciones Unidas. La idea de desplegar en paralelo fuerzas regionales africanas y fuerzas de las Naciones Unidas se debatió en los casos de la República Democrática del Congo (2013), Malí (2015) y Sudán del Sur (2014 y 2016). Hasta la fecha, las propuestas de enviar fuerzas paralelas se han estancado o traducido en la integración de personal adicional en la estructura de mando y control de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas existentes, aunque el despliegue de fuerzas paralelas en el mismo teatro de operaciones podría tener tanto ventajas como inconvenientes.

B. Seguridad

73. Las consideraciones de seguridad relacionadas con la prestación de apoyo son particularmente pertinentes, ya que la Unión Africana pide periódicamente la asistencia de las Naciones Unidas para sus operaciones de paz desplegadas en entornos adversos. En dos ejemplos recientes, la República Centroafricana y Malí, el número de actos hostiles contra personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas aumentó inmediatamente después del traspaso de autoridad de las operaciones de paz de la Unión Africana a misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Dos factores que contribuyeron a ese aumento fueron las difíciles condiciones de seguridad existentes en esas misiones y su insuficiente infraestructura de seguridad desde antes del traspaso de la autoridad.

74. La seguridad es una consideración fundamental para cualquier organización, tanto a la hora de apoyar la ejecución eficaz de los mandatos como a la de atender su deber de proteger a su personal. Tras el atentado con bomba perpetrado contra el Hotel Canal en Bagdad en agosto de 2003, que provocó la muerte de 22 funcionarios de las Naciones Unidas, la Organización adoptó medidas para mejorar sus políticas y procedimientos de seguridad. El sistema de gestión de la seguridad de las Naciones Unidas, dirigido por el Departamento de Seguridad de la Secretaría y coordinado a través de la Red Interinstitucional de Gestión de la Seguridad, tiene por objeto proteger al personal y facilitar al mismo tiempo las operaciones. La Unión Africana no forma parte del sistema y no tiene un sistema análogo que defina la forma de proteger a su personal civil. Sin embargo, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas ante la Unión Africana, la Unión Africana empezó a realizar evaluaciones de seguridad de sus oficinas y alojamientos en el marco de su proceso de puesta en marcha de las misiones en la República Centroafricana y Malí; estableció normas básicas operativas de seguridad, que son similares a las normas mínimas operativas de seguridad utilizadas por las Naciones Unidas; y está preparando un plan de seguridad para la AMISOM. La Oficina está facilitando la

negociación de un memorando de entendimiento entre la Unión Africana y el Departamento sobre las modalidades de cooperación entre las dos entidades en el ámbito de la seguridad.

75. Dos son los factores principales que afectan a la seguridad del personal de las Naciones Unidas desplegado en apoyo de las operaciones de paz de la Unión Africana o junto con ellas: el primero, y más intuitivo, es el nivel general de riesgo en el entorno operacional. Las zonas donde se libran combates o donde existen amenazas asimétricas contra las Naciones Unidas o un alto nivel de delincuencia presentan una mayor peligrosidad inherente para el personal. El segundo es el alcance de las tareas encomendadas a una misión. Cuando se encomienda a una operación de paz realizar tareas que no están comprendidas dentro de los principios básicos que sustentan las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la seguridad de la operación y del personal de las Naciones Unidas que la apoya puede verse afectada.

76. Las Naciones Unidas han adoptado medidas para mitigar los riesgos con el fin de poder “permanecer y cumplir”. A través de su marco sobre la esencialidad de los programas, cuentan con un instrumento de toma de decisiones para determinar el grado de riesgo aceptable en la realización de diferentes actividades. Pueden adoptarse diversas medidas para mitigar algunos de los riesgos para la seguridad del personal de las Naciones Unidas desplegado en apoyo de las operaciones de paz de la Unión Africana. La primera es garantizar que la planificación de las misiones, en particular el apoyo a la misión, se base en el entendimiento integral de las condiciones de seguridad. Del mismo modo, se precisa una sólida capacidad de recopilación y análisis de información en las misiones para ayudar a vigilar y contrarrestar las amenazas que enfrenta el personal de la misión y mantener la conciencia situacional. La falta de una capacidad sólida en ese sentido en la AMIS y la AMISOM, por ejemplo, redujo la capacidad de las misiones para protegerse y proteger a los civiles. Igualmente importante es la necesidad de ayudar a la Unión Africana a desarrollar sus propios sistemas de gestión de la seguridad en consonancia con las mejores prácticas mundiales para lograr reducir los riesgos de seguridad que corre el personal de la Unión Africana y las Naciones Unidas desplegado en apoyo de las misiones de la Unión Africana.

77. También se requieren capacidades de protección suficientes. En una misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, los componentes militar y de policía atienden la mayoría de las necesidades de seguridad física. Sin embargo, es poco probable que el personal civil de las Naciones Unidas desplegado en apoyo o junto a una operación de paz de la Unión Africana tenga una fuerza de protección propia y puede tener que depender de la Unión Africana para su protección. Por otra parte, puede que las tropas de la Unión Africana no siempre basten para proteger al personal de las Naciones Unidas en situaciones de seguridad más comprometidas. En Somalia, por ejemplo, la UNSOA y la UNSOM dependían de seguridad privada en el interior de la zona protegida de la AMISOM en Mogadiscio para aportar un nivel más de protección a su personal antes del despliegue en la UNSOM de una unidad de guardias de las Naciones Unidas en 2014. En última instancia, medidas como la contratación de seguridad privada no son una panacea para los problemas de seguridad que afrontan las Naciones Unidas en su apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana.

78. Las medidas de mitigación de riesgos pueden facilitar el despliegue de una presencia civil de las Naciones Unidas en un entorno inherentemente adverso donde las amenazas a la seguridad sean generales y no estén directamente dirigidas a las Naciones Unidas. Sin embargo, la experiencia reciente en Somalia y en otros lugares pone de manifiesto que existen límites prácticos al apoyo que puede proporcionar la presencia de las Naciones Unidas cuando las propias Naciones Unidas están en el punto de mira por apoyar a un gobierno débil en el país receptor o a una misión regional con un mandato de lucha contra la insurgencia o el terrorismo.

C. Rendición de cuentas

79. Como parte de su llamamiento a que las Naciones Unidas forjaran un concepto de alianza mundial y regional más sólida en pro de la paz y la seguridad, el Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz concibió un marco de colaboración que incorporaría "modalidades de mejora de la capacidad y distribución de las tareas, así como mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas" (A/70/95-S/2015/446, párr. 61 c)). Para la Unión Africana y las Naciones Unidas, la confianza y la aceptación de los Estados Miembros y los asociados depende de que existan mecanismos de rendición de cuentas que aseguren la observancia de las normas y los principios jurídicos por los que se rigen y la utilización adecuada de los recursos en pro del cumplimiento del mandato. Si bien en las Naciones Unidas se han venido creando esos mecanismos durante varios decenios, la Unión Africana aún no ha establecido mecanismos sistemáticos de rendición de cuentas para sus operaciones de paz, más allá de las cuestiones de gestión financiera.

80. En el ámbito de las finanzas y la administración, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se rigen por reglamentos y normas financieras y de personal sumamente detallados (ST/SGB/2013/4 y ST/SGB/2016/1, respectivamente). Además, las comisiones de la Asamblea General responsables de los asuntos presupuestarios desempeñan un papel fundamental en la configuración de la misión, analizan pormenorizadamente los proyectos de presupuesto y exigen a las misiones que rindan cuentas de su ejecución. Históricamente, las normas de la Unión Africana han sido menos estrictas y el nivel de escrutinio considerablemente menor. Sin embargo, recientemente la Unión Africana ha adoptado medidas para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia mediante una revisión de sus normas de dotación de personal y reglamentación financiera, que abarcan la introducción de auditorías en los programas y de informes sobre la ejecución del presupuesto. La Unión Europea y el Banco Mundial están apoyando esos esfuerzos a fin de armonizar los sistemas financiero y de adquisiciones de la Unión Africana con las normas internacionales.

81. En el ámbito de la disponibilidad operacional, las Naciones Unidas cuentan con mecanismos para que los países que aportan contingentes y fuerzas de policía rindan cuentas del desempeño de los contingentes, que incluyen un marco de garantía de la disponibilidad operacional y sistemas de reembolso de los gastos de personal y en concepto de equipo de propiedad de los contingentes. Actualmente, este último incluye elementos relacionados con el desempeño y la capacidad sobre el terreno. En la Unión Africana, en cambio, aún no se han formulado criterios

normalizados sobre la preparación y capacitación de los contingentes o la adecuación del equipo y los multiplicadores de fuerza a los fines del despliegue.

82. En el ámbito del mando y control, la política de las Naciones Unidas describe las funciones del Consejo de Seguridad, los departamentos de la Secretaría y los dirigentes civiles y mandos militares en el teatro de operaciones, en los niveles estratégico, operacional y táctico, incluido el control de las unidades militares de apoyo y la responsabilidad por la seguridad y la presentación de informes. Sin embargo, las Naciones Unidas también han experimentado muchos problemas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de mando y control o impedir que los países que aportan contingentes hagan salvedades a sus operaciones. Además, no es sorprendente que los países que aportan contingentes se muestren especialmente reacios a ceder el control operacional de sus contingentes en los entornos adversos en que a menudo opera la Unión Africana.

83. En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la Unión Africana, al igual que las Naciones Unidas, está obligada a cumplir las normas internacionales de derechos humanos y el derecho humanitario, en particular en relación con los delitos de explotación y abusos sexuales y otros delitos internacionales graves. Cuando las violaciones del derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitarios constituyen delito en el ordenamiento jurídico interno o con arreglo al derecho internacional, debe investigarse y establecerse la responsabilidad penal individual de los presuntos autores, en particular partiendo de la base de la responsabilidad de los mandos o superiores. No se puede tolerar la impunidad. Al igual que en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, ha habido una falta general de rendición de cuentas por delitos y violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidos por el personal de mantenimiento de la paz en las operaciones de la Unión Africana. Las Naciones Unidas están elaborando políticas y mecanismos y cooperando con órganos judiciales nacionales e internacionales para mejorar la rendición de cuentas en sus operaciones. Las operaciones de la Unión Africana aún tienen que elaborar esas políticas y mecanismos.

84. En lo que respecta a la conducta del personal, se han producido importantes fallos en las operaciones tanto de la Unión Africana como de las Naciones Unidas en relación con el elevado número de denuncias de explotación y abusos sexuales que se han presentado. Tras reconocer las complicaciones que se derivan de las diferentes responsabilidades del personal directivo de las misiones y los contingentes nacionales, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 2272 (2016), que se centra en la responsabilidad de los países que aportan contingentes de investigar las denuncias y exigir cuentas a su personal. En esa resolución, se insta a todas las fuerzas ajenas a las Naciones Unidas autorizadas en virtud de un mandato del Consejo a que adopten las medidas adecuadas para prevenir y combatir la impunidad de los actos de explotación y abusos sexuales. El Secretario General ha elaborado directrices operacionales que incluyen normas de conducta y derechos humanos para la generación de fuerzas. Ha indicado su intención de reflejar las expectativas en relación con su política de tolerancia cero en los acuerdos de cooperación con la Unión Africana (A/70/729, párr. 82) y ha comenzado a emitir informes públicos para hacer frente a la cuestión. La Unión Africana ha hecho

algunos progresos al respecto, sobre todo en la formulación de políticas y la contratación de un oficial superior de ética, pero tiene escasa capacidad específica en ese ámbito.

85. Como es inevitable, estas cuestiones han incidido en el desempeño y la conducta de las operaciones de la Unión Africana y, por lo tanto, en el nivel de confianza de los Estados miembros de la Unión Africana, los países contribuyentes y sus asociados. Por este motivo, es preciso mejorar la rendición de cuentas con independencia de las modalidades de financiación de las operaciones de paz de la Unión Africana.

Presentación de informes y supervisión

86. En el caso de las operaciones financiadas por las Naciones Unidas, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas no es simplemente una buena práctica; esas operaciones tienen la obligación de cumplir resoluciones, reglamentos, reglas y normas éticas específicas de las Naciones Unidas y normas internacionales humanitarias y de derechos humanos. Con respecto a las normas financieras y administrativas, la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto y la Asamblea General examinan la ejecución de los presupuestos de las operaciones de las Naciones Unidas teniendo en cuenta los informes sobre la ejecución del presupuesto y los informes de la Junta de Auditores. Hasta la fecha, la utilización de cuotas para financiar operaciones de la Unión Africana solo se ha aplicado a una operación híbrida (UNAMID) o al "módulo de apoyo" (AMIS, AMISOM): en estos casos, se aplicaron automáticamente los mecanismos de rendición de cuentas y presentación de informes de las Naciones Unidas a las actividades llevadas a cabo por su personal. Gracias a esa medida, la Comisión de la Unión Africana no tuvo que desarrollar su capacidad para gestionar presupuestos y presentar informes sobre los gastos ni someterse al proceso presupuestario de las Naciones Unidas. En el caso de una operación de la Unión Africana que reciba apoyo financiero sin una fuerte presencia de las Naciones Unidas en el teatro de operaciones, la Unión Africana tendría que reforzar considerablemente su capacidad para ajustarse al proceso presupuestario de las Naciones Unidas.

87. No obstante, también es importante reconocer la gran tensión existente entre dos formas de rendir cuentas: la rendición de cuentas por la ejecución del mandato y la rendición de cuentas por el cumplimiento de los procedimientos administrativos y financieros de las Naciones Unidas. Como han señalado numerosos exámenes desde el informe Brahimi, las normas y los sistemas de las Naciones Unidas no están en sintonía con la complejidad y el dinamismo de las operaciones contemporáneas sobre el terreno. A pesar de las condiciones de imprevisibilidad y urgencia en la mayoría de los entornos de mantenimiento de la paz, los presupuestos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se elaboran con un año de antelación y las misiones tienen una capacidad limitada para redistribuir los recursos. Los procesos de contratación de personal civil y de adquisiciones suelen durar entre 6 y 12 meses. En respuesta al informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, el Secretario General ha iniciado un examen plurianual de los procesos, las políticas y los procedimientos administrativos con el fin de adecuarlos al trabajo sobre el terreno. La aplicación de estas reformas requerirá voluntad política por parte de los Estados Miembros, sobre todo en el caso de las operaciones

de la Unión Africana, habida cuenta de que esta organización ha mostrado más disposición a desplegar efectivos a un ritmo mucho más rápido que las Naciones Unidas y a menudo en entornos más complicados.

88. En cuanto a las operaciones de las Naciones Unidas, el Secretario General también debe presentar al Consejo de Seguridad informes sustantivos que abarquen todos los aspectos del mandato y la evolución de la situación. En muchos casos en que el Consejo ha autorizado la intervención de fuerzas ajenas a las Naciones Unidas, como en operaciones de la Unión Europea y la OTAN, también se ha observado la práctica de presentar informes periódicamente. La falta de regularidad en la presentación de informes sobre la AMISOM ha sido una fuente de frustración en este sentido y refleja una deficiencia que es preciso corregir, especialmente porque la presentación de informes y la supervisión no son solo cuestiones de rendición de cuentas, sino que también son esenciales para fomentar un diálogo constructivo entre la Unión Africana y las Naciones Unidas.

D. Política de diligencia debida en materia de derechos humanos

89. La naturaleza de las operaciones de paz de la Unión Africana, especialmente las de alta intensidad, a menudo ha planteado problemas en cuanto a su planificación y ejecución con arreglo a las normas internacionales humanitarias y en materia de derechos humanos y de refugiados. La Unión Africana tiene poca capacidad en su sede para concebir y aplicar medidas y mecanismos eficaces para reducir el riesgo de violación de los derechos humanos y encarar este tipo de infracciones en sus operaciones de paz.

90. Existe un riesgo mayor de violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en el contexto de las operaciones de lucha contra el terrorismo o de imposición de la paz. Las consecuencias de esas violaciones pueden ser incluso más perjudiciales para el éxito final de esas operaciones que para las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta circunstancia es particularmente cierta en el caso de las actividades de lucha contra el terrorismo, ya que es probable que los daños colaterales promuevan y fomenten el resentimiento contra las fuerzas de seguridad e incrementen la simpatía, y posiblemente el reclutamiento, por grupos terroristas, lo que de manera general acrecentaría la situación de peligro de la misión.

91. El apoyo de entidades de las Naciones Unidas a fuerzas de seguridad ajenas a las Naciones Unidas debe ser compatible con los propósitos y principios de la Organización establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y con las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional de respetar, promover y fomentar el respeto del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los refugiados. En consonancia con esas obligaciones, no se puede ofrecer el apoyo de las Naciones Unidas cuando haya motivos fundados para creer que existe un riesgo real de que las entidades que lo reciban puedan cometer violaciones graves del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho de los refugiados y cuando las autoridades pertinentes no hayan adoptado las medidas correctoras o atenuantes necesarias. Esto se refleja en la política de diligencia debida en materia

de derechos humanos, promulgada por el Secretario General en 2011 y acogida con beneplácito por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

92. La experiencia de las Naciones Unidas en la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos a la hora de prestar apoyo a las misiones de la Unión Africana se limita hasta el momento a la AFISMA, la MISCA y la AMISOM. En el caso de la AFISMA y la MISCA, la política solo se aplicó parcialmente debido al carácter urgente del apoyo prestado a ambas misiones y su duración relativamente corta. Con respecto a la AMISOM, están en vigor mecanismos contemplados en la política que abarcan, entre otras cosas, la capacitación, la selección y verificación de antecedentes de los efectivos, la supervisión y la rendición de cuentas. En cuanto a la supervisión, la Célula de Seguimiento, Análisis y Respuesta para las Bajas Civiles de la AMISOM, que es esencialmente un instrumento de supervisión interna de índole preventiva, ha logrado mejoras, aunque todavía no cuenta con toda la dotación de personal.

93. Se ha pedido al sistema de las Naciones Unidas que apoye a la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, lo que plantea la difícil tarea de aplicar la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en el contexto de una fuerza multinacional. Aunque la Unión Africana autorizó el despliegue de la Fuerza, tiene un control limitado sobre sus operaciones y, por tanto, los arreglos de participación proporcional institucionalizados entre la Unión Africana y las Naciones Unidas tienen una utilidad limitada. El hecho de que no haya una presencia de las Naciones Unidas en el teatro de operaciones concreto también representa un obstáculo importante, ya que no permite contar con un mecanismo adecuado de supervisión y presentación de informes de derechos humanos, como exige la política.

94. La experiencia de la aplicación de la política de diligencia debida en materia de derechos humanos ha brindado importantes lecciones para el futuro apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana. En primer lugar, las operaciones que realicen actividades de lucha contra el terrorismo o la insurgencia plantean problemas adicionales para la aplicación de la política, tanto por las deficiencias de mando y control como por la limitada presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. En segundo lugar, la aplicación de la política ofrece la posibilidad de apoyar el cumplimiento por las operaciones de paz de la Unión Africana de las normas internacionales humanitarias y de derechos humanos. Sin embargo, esto funciona mejor cuando las medidas y los mecanismos para garantizar el cumplimiento de esas normas por parte de las misiones de la Unión Africana se integran lo antes posible en el proceso de planificación, para lo cual se necesita una sólida cooperación entre la Unión Africana y las Naciones Unidas. En particular, la información sobre la selección de los países que aportan contingentes y otras cuestiones que pueden influir en las operaciones en el plano de los derechos humanos debe ser comunicada a las Naciones Unidas lo antes posible en la etapa de planificación para ayudar a detectar y superar las posibles limitaciones del apoyo de las Naciones Unidas.

V. Observaciones finales

95. La colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas para las operaciones de paz sigue siendo esencial para responder a los desafíos comunes que plantean los conflictos armados en África. Frente a amenazas sin precedentes para la paz y la seguridad internacionales en el continente, esta colaboración ha evolucionado de formas innovadoras, al mostrarse ambas organizaciones dispuestas a desarrollar soluciones pragmáticas a los desafíos actuales. En el último decenio, esta colaboración dio lugar a una serie de instrumentos de cooperación concebidos para asegurar el análisis y la planificación conjuntos y facilitar la armonización de las respuestas regionales y mundiales a las situaciones de crisis en África. Esto es fundamental porque es probable que las operaciones de paz sean más eficaces cuando las respuestas subregional, continental y mundial forman parte de una estrategia política coherente encaminada a distender la crisis.

96. En casi todos los casos estudiados en el presente informe, la Unión Africana y las Naciones Unidas compartían objetivos estratégicos similares y desarrollaron soluciones innovadoras a fin de alcanzar con más facilidad sus objetivos comunes. La Unión Africana disfruta de relativa flexibilidad doctrinal y ha desplegado misiones a las que ha encomendado una amplia gama de tareas; entre esas misiones se cuentan operaciones de represión concebidas para derrotar a determinados grupos de elementos perturbadores que suponen una amenaza para el proceso político. Sin embargo, la voluntad de la Unión Africana de desplegar una amplia gama de operaciones de paz se ha visto socavada por la falta de capacidad en esferas fundamentales. En el plano estratégico, la dotación de personal de la Comisión de la Unión Africana ha sido del todo insuficiente, en cada caso, para gestionar con eficacia la mayoría de las operaciones de paz. En el plano operacional, la mayoría de las misiones de África han sufrido escasez de personal. Además, se han puesto de manifiesto importantes déficits de capacidad en los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, que en ocasiones realizan el despliegue sin tener la capacidad necesaria para ser eficaces en el plano operacional. La Unión Africana pudo llevar a cabo una serie de operaciones de paz de menor escala, caracterizadas por mandatos precisos y objetivos claros, sin un nivel significativo de apoyo externo. Sin embargo, las misiones más complejas han dependido en gran medida del apoyo de los asociados externos, lo que ha debilitado la previsibilidad y la asunción de la operación como propia. Por tanto, es evidente que la Unión Africana debe seguir fomentando su capacidad de planificar, financiar, mantener y supervisar sus propias misiones, para poder actuar con rapidez y cumplir las expectativas de sus miembros.

97. Con respecto a la asistencia prestada por los asociados, en el examen se observó que los distintos asociados habían proporcionado distintos tipos de apoyo a las misiones africanas. En general, los asociados bilaterales eran los más interesados en prestar apoyo financiero y asistencia técnica a las misiones en esferas tales como la planificación o apoyo puntual a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía en ámbitos como el transporte aéreo estratégico y el equipo. Aunque el monto de la asistencia financiera bilateral era considerable (más de 1.600 millones de euros proporcionados a través del Mecanismo para la Paz en África de la Unión Europea hasta finales de 2015), resultó ser imprevisible e insostenible a largo plazo. Además, la dependencia de fuentes externas de financiación socava el sentido de propiedad africano y crea riesgos para las misiones, debido a la posible falta de

consonancia entre las prioridades de los donantes y las de la Unión Africana. Por otra parte, en el apoyo logístico prestado directamente o contratado por los asociados para la AMIS y las primeras etapas de la AMISOM, cuando todavía no existía el mandato de apoyo de las Naciones Unidas, se observó flexibilidad y capacidad de respuesta. Sin embargo, en una operación militar nunca es ideal depender de fuentes externas para atender sus necesidades logísticas. Con frecuencia, los asociados bilaterales también proporcionaron capacitación y equipo para subsanar déficits inmediatos de capacidad, aunque el examen observó que ese apoyo muchas veces no lograba mejorar la capacidad de los contingentes una vez que habían sido desplegados. En muchos casos, los contingentes no pudieron utilizar ni mantener con eficacia el equipo proporcionado por los asociados.

98. En el examen se llegó a la conclusión de que las Naciones Unidas habían prestado asistencia a la mayoría de las operaciones de paz de la Unión Africana. Esa asistencia abarcaba desde la asistencia técnica y diversos tipos de tareas de apoyo a la misión hasta, en el caso de la UNAMID, la gestión general de una operación híbrida. El apoyo prestado por las Naciones Unidas fue diferente en cada misión y, en algunos casos, había pasado por distintas fases. Un modelo en particular, el módulo de apoyo logístico facilitado por una presencia *in situ* de las Naciones Unidas, demostró ser un marco flexible y sólido para que la Organización prestara una serie de servicios de apoyo a las misiones, de conformidad con las normas, los reglamentos y los sistemas de rendición de cuentas de las Naciones Unidas. Se consideró que los sistemas de apoyo de las Naciones Unidas eran los más adecuados para satisfacer necesidades que se parecían más a las de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, los procesos, las políticas y los procedimientos administrativos existentes a duras penas servían para apoyar a una nueva generación de misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y no eran adecuados para satisfacer las necesidades de las operaciones cinéticas desplegadas en entornos adversos, como era el caso de muchas operaciones de paz de la Unión Africana.

99. En cuanto al apoyo financiero, en el examen se señaló que los fondos fiduciarios gestionados por las Naciones Unidas resultaron útiles a la hora de complementar otras fuentes de financiación, pero no lograron ser el principal medio de financiación de los gastos de apoyo a las operaciones de la Unión Africana, al no ofrecer una corriente de financiación fiable. Por el contrario, las cuotas de las Naciones Unidas fueron un medio eficaz para financiar las necesidades de apoyo a las misiones africanas en los casos en que se ofrecieron. Sin embargo, al igual que con todos los fondos externos, la dependencia de los fondos gestionados por las Naciones Unidas entrañaba riesgos para el sentido de propiedad de la Unión Africana que debían ser sopesados por los Estados miembros. Al 30 de junio de 2016, se habían destinado más de 15.000 millones de dólares de cuotas de las Naciones Unidas a financiar los módulos de apoyo ligero y en gran escala para la AMIS y los presupuestos de la UNAMID, la UNSOA y la UNSOS.

100. Durante el examen, se plantearon reiteradamente cuestiones tales como la seguridad, los sistemas de rendición de cuentas y los derechos humanos, en tanto que consideraciones fundamentales que no siempre entendían del todo las partes interesadas. En particular, el apoyo prestado por las Naciones Unidas no podía examinarse al margen de las consideraciones de derechos humanos. Las operaciones

de paz cinéticas realizadas por la Unión Africana solían entrañar mayores riesgos de violación del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos. La protección de los derechos humanos debía estar integrada en sus mandatos desde las primeras etapas. Esas operaciones necesitaban mecanismos más firmes para prevenir y encarar las violaciones del derecho internacional humanitario y las normas internacionales de derechos humanos, así como mecanismos independientes y eficaces de supervisión. La Unión Africana había elaborado o estaba elaborando mecanismos para evaluar y mitigar los riesgos, pero todavía carecía, tanto en la sede como en las misiones, de la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para su puesta en práctica.

101. De las conclusiones del examen se desprenden seis observaciones generales:

- El acceso a las cuotas de las Naciones Unidas ha proporcionado un método de financiación fiable, previsible y sostenible para sufragar el apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana. Además, las considerables innovaciones hechas por las Naciones Unidas en su apoyo a las misiones de la Unión Africana en Somalia y el Sudán a través de las cuotas demuestra la flexibilidad potencial de esta modalidad.

- En muchas ocasiones, la Unión Africana ha actuado eficazmente como equipo de respuesta inicial a las crisis antes del despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. En ese tipo de situaciones, es probable que lograr una transición sin tropiezos siga siendo una parte crucial de la estabilización de las zonas de crisis en el futuro y exija que las dos organizaciones colaboren en la planificación y el análisis desde el principio. Esos despliegues, que son muy similares a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, representan la modalidad más sencilla para la prestación de apoyo por parte de las Naciones Unidas y permiten aprovechar la experiencia adquirida en las transiciones en la República Centroafricana y Malí.

- En los últimos años, tanto la Unión Africana como las Naciones Unidas se han venido desplegando cada vez más en entornos que requieren mayores niveles de movilidad, conciencia situacional y protección de las fuerzas. Por consiguiente, las Naciones Unidas deben revisar sus propios procesos, políticas y procedimientos administrativos internos para prestar un mejor apoyo a las operaciones sobre el terreno modernas, ya sean propias o de la Unión Africana.

- La Unión Africana necesita fortalecer sus propios marcos administrativos y operacionales, lo que incluye definir su propio modelo de apoyo a las misiones. Ello, a su vez, servirá de guía a las Naciones Unidas para adaptar su apoyo a las operaciones de paz de la Unión Africana.

- El Secretario General ha declarado que las Naciones Unidas no deben participar en actividades de lucha contra el terrorismo, y el Grupo de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz llegó a la conclusión de que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no tenían las condiciones idóneas para participar en operaciones militares de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, se ha solicitado a las Naciones Unidas que presten apoyo a operaciones de paz de la Unión Africana que realizan actividades de

lucha contra el terrorismo. Dadas las limitaciones de las políticas vigentes y los mecanismos de apoyo existentes que se han puesto de relieve en el examen, las Naciones Unidas deben determinar: a) hasta qué punto pueden apoyar operaciones multinacionales autorizadas por la Unión Africana que participan en actividades de lucha contra el terrorismo y la insurgencia, y b) las estructuras y medidas que deben haberse establecido para prestar ese apoyo.

- Debido a la amplia gama de tareas que las operaciones de paz africanas han sido autorizadas a realizar, no existe un único modelo o proveedor de apoyo que pueda proporcionar satisfactoriamente toda la gama de capacidades necesarias. Por consiguiente, es importante que la Unión Africana siga teniendo a su disposición múltiples opciones de apoyo complementarias. Como demuestra el caso de Somalia, si las operaciones de paz de la Unión Africana se vieran obligadas a realizar operaciones ofensivas, necesitarían múltiples mecanismos de apoyo que aprovechasen las ventajas comparativas de las Naciones Unidas, los asociados bilaterales y la Unión Europea.

102. El examen conjunto se centró en el apoyo operacional y financiero prestado a las operaciones de paz de la Unión Africana. Sin embargo, la colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad es mucho más amplia e incluye gestiones conjuntas de prevención de los conflictos, mediación y consolidación de la paz. El fortalecimiento continuo de las capacidades de la Unión Africana y las Naciones Unidas para desarrollar esos otros componentes de la colaboración será esencial para que sea más eficaz.

103. La experiencia adquirida en los 13 últimos años ha demostrado que la comunidad internacional debe adoptar medidas decisivas y concretas para hacer pleno uso de todos los instrumentos que están a su disposición. Las dos organizaciones deberían estar orgullosas del pragmatismo y la innovación que han guiado su colaboración a lo largo de los años. La colaboración de la Unión Africana y las Naciones Unidas es esencial, es innovadora, se mantiene en evolución y es cada vez más eficaz. Se ha dividido el trabajo de tal forma que la Unión Africana ha ido asumiendo cada vez más tareas que las Naciones Unidas no podían o no estaban dispuestas a asumir. Sin embargo, la Unión Africana todavía no está en condiciones de ejecutar esas tareas de forma autónoma. Es alentador que la Unión Africana siga adoptando medidas para financiar una mayor parte de sus operaciones, pero también es fundamental que las operaciones de paz africanas autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuenten con el apoyo necesario para cumplir de manera efectiva mandatos cada vez más complejos en entornos cada vez más difíciles.

104. Por último, los beneficios de la colaboración no son simplemente operacionales sino también políticos. Las operaciones de paz son eficaces cuando forman parte de una estrategia política clara y no solo cuando cuentan con el apoyo adecuado. Las soluciones políticas a los problemas de paz y seguridad son más eficaces cuando se armonizan las respuestas a escala mundial y regional. Este es el objetivo último de una sólida colaboración entre la Unión Africana y las Naciones Unidas.